



Universidad Nacional de La Plata



Efectos Asignativos, Distributivos y Fiscales de las Retenciones a las Exportaciones

Marcelo Garriga y Walter Rosales

Documento de Trabajo Nro. 75
Agosto 2008

**UNIVERSIDAD NACIONAL
DE LA PLATA**

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS



**ACUERDO DE COOPERACIÓN CON LA
UNIÓN INDUSTRIAL GRAN LA PLATA**

**EFFECTOS ASIGNATIVOS, DISTRIBUTIVOS
Y FISCALES DE LAS RETENCIONES A LAS
EXPORTACIONES**

Marcelo Garriga y Walter Rosales

Febrero de 2008

Las opiniones vertidas en este documento por los autores no comprometen la opinión de la Facultad de Ciencias Económicas ni la de la Unión Industrial Gran La Plata. Cualquier error u omisión que pudiere contener este documento quedan a exclusiva responsabilidad de los autores.

INDICE

I.	RESUMEN EJECUTIVO	1
II.	INTRODUCCIÓN.....	4
III.	MARCO CONCEPTUAL	6
III.1.	El Equilibrio de Mercado	6
III.2.	Equilibrio en una Economía Abierta. El Caso de Bienes Exportables	7
III.3.	Impacto asignativo y fiscal de las retenciones a las exportaciones	9
III.4.	Impacto distributivo de las retenciones en un modelo de equilibrio parcial	10
III.5.	Análisis de un incremento significativo de las retenciones	11
III.6.	Restricciones Cuantitativas a las Exportaciones	12
III.7.	Equivalencia de las retenciones a las exportaciones con impuestos y subsidios a la producción y al consumo interno respectivamente	13
III.8.	Incidencia de las retenciones en análisis de equilibrio general	14
III.9.	Retenciones y protección efectiva	15
IV.	LAS RETENCIONES A LAS EXPORTACIONES DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA TEORIA POSITIVA	16
IV.1.	Introducción.....	16
IV.2.	Las Retenciones como instrumento de política económica.....	16
IV.3.	Argumento detrás de las retenciones	16
IV.4.	Acerca de un plan de inversión pública.....	19
V.	ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL DE LAS RETENCIONES A LAS EXPORTACIONES.....	21
V.1.	Principales normas sobre derechos de exportación.....	21
V.2.	Objetivos perseguidos en la legislación.....	21
V.3.	Alícuotas y principales modificaciones introducidas en el 2007.....	22
VI.	ALGUNOS RESULTADOS DE ESTUDIOS REALIZADOS EN BASE A LA EVIDENCIA EMPIRICA DE LA APLICACIÓN DE RETENCIONES EN ARGENTINA	24
VI.1.	Introducción.....	24
VI.2.	Retenciones y discriminación de sectores	24
VI.3.	Análisis de corto plazo versus mediano y largo plazo.....	25
VI.4.	Estimación del impacto distributivo de las retenciones.....	28
VII.	RETENCIONES: IMPACTO SOBRE LA RECAUDACIÓN Y EL SUPERÁVIT DEL GOBIERNO NACIONAL. EFECTOS SOBRE EL FEDERALISMO FISCAL	30
VII.1.	Evolución de la Recaudación Nacional	30
VII.2.	Recaudación Aduanera.....	32
VII.3.	Evolución del Comercio Internacional.....	33
VII.4.	Recaudación por Jurisdicción.....	34
VII.5.	Principales Fuentes de los Derechos de Exportación	35
VII.6.	Retenciones y federalismo fiscal.....	36
VIII.	CONCLUSIONES.....	39
IX.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41



I. RESUMEN EJECUTIVO

- Las retenciones son un impuesto que grava a los bienes exportados en base al precio internacional vigente. Como efecto de corto plazo de la imposición de retenciones se reduce el precio doméstico del bien, disminuye la producción, aumenta la demanda interna y se incrementa la recaudación impositiva.
- Las retenciones a las exportaciones no representan un mero traslado de recursos de un sector (exportador) a otro (gobierno) sino que genera además un costo de bienestar. El costo de esta distorsión es el resultado de un menor ingreso de divisas por exportaciones, que no alcanza a compensar el beneficio por mayor consumo interno y la liberación de recursos que se verifica en los sectores productivos. En el mediano y largo plazo esta distorsión tiene un resultado negativo sobre el crecimiento económico.
- Por el lado de los efectos distributivos, las retenciones juegan a favor del sector de los consumidores domésticos que se ven favorecidos por la disminución de los precios internos. También el Estado se beneficia por la mayor recaudación que obtiene. En sentido contrario, los productores enfrentan una disminución del precio de toda su producción que reduce su excedente y el de los factores productivos que contribuyen en la elaboración del bien final.
- Puede demostrarse que las retenciones son equivalentes a un impuesto a la producción del bien y un subsidio al consumo interno.
- Bajos niveles de retenciones sobre los bienes finales y altos valores sobre los insumos aumentan la protección efectiva sobre el bien final. Es decir aumenta la protección a medida que se incrementa el valor agregado.
- Las retenciones sobre las exportaciones representan un instrumento de política económica generalmente usado con más de una finalidad. Esto puede no ser consistente con el teorema de Timbergen (1952) sobre la consistencia que debe existir entre los instrumentos utilizados y los objetivos de política que se persiguen. A su vez, muchas veces estos objetivos son contradictorios entre si.
- Los fundamentos generalmente utilizados para su implementación son: aprovechamiento de la mejora en los términos de intercambio, estabilización de los precios y de los ingresos de exportación, control de la presión inflacionaria, protección de industrias nacientes, aumentos de la recaudación impositiva, regulación de las ganancias extraordinarias y mejora en la distribución del ingreso.
- Desde el enfoque de la evaluación social de proyectos, conviene rescatar la idea de optimizar la asignación de los recursos originarios de retenciones. La correcta formulación y evaluación de los proyectos en los que se aplican los fondos permitirá maximizar el rendimiento.
- En Argentina, las justificaciones al establecimiento de impuestos sobre las exportaciones están expresadas en los considerandos de la normativa que los establece: (i) fuerte deterioro en los ingresos fiscales; (ii) atenuar el efecto de las modificaciones cambiarias sobre los precios internos.
- Otro aspecto a tener en cuenta es la volatilidad de las alícuotas, en el sentido que tienen el carácter de transitorias y son modificadas en lapsos relativamente cortos. En general las resoluciones modificando las alícuotas están fundadas en los fuertes incrementos de los precios (básicamente granos) y en el aumento de la demanda



internacional por estos bienes. Esta volatilidad hace difícil realizar una previsión adecuada de los ingresos y la rentabilidad esperada y en consecuencia reduce los incentivos a invertir.

- Las estimaciones econométricas arrojaron que las retenciones son mayores cuando aumentan los precios relativos de los bienes gravados y/o aumenta el tipo de cambio multilateral. Esto apoya la hipótesis del rol compensador asignado a las retenciones (Sturzenegger, 2007).
- Nogués y Porto (2007) aplicaron un enfoque de equilibrio general para analizar el impacto de una reducción de las retenciones sobre la economía. Las estimaciones proyectan que la eliminación de los derechos de exportación podría generar un aumento del empleo directo e indirecto de unas 300 mil personas, concentrándose en personas vulnerables con bajos niveles de calificación. Por otra parte, la reducción de los derechos de exportación disminuiría los ingresos tributarios, pero aproximadamente $\frac{3}{4}$ partes se recuperaría por mayor recaudación de otros impuestos debido a la mayor actividad. Una medida de este tipo requeriría de una política de subsidios en el corto plazo que atendiera los efectos adversos que los incrementos de precios de algunos de los productos de la canasta básica pudieran tener sobre los sectores más carenciados.
- Se analizan 3 dimensiones del impacto distributivo de las retenciones:
 - (i) *Sobre los consumidores*: Las estimaciones realizadas por estudios al respecto sugieren que las retenciones producen en el corto plazo un impacto directo en la reducción de la pobreza y la indigencia, toda vez que contribuye a bajar el precio relativo de los productos de la canasta básica. Pero se observa que más del 60% del consumo se encuentra concentrado en los dos quintiles de más altos ingresos. Esto da una noción del posible efecto derrame del subsidio al consumo interno producto de las retenciones hacia los sectores de mayores ingresos.
 - (ii) *Sobre los factores productivos*: el impuesto incide sobre los factores utilizados en la producción del bien gravado (principalmente tierra y mano de obra). Claramente la renta de la tierra se verá más afectada por las retenciones (habrá que evaluar si afecta a grandes o a pequeños productores), sin embargo, es probable que el factor cooperante (mano de obra) también vea reducir su remuneración. Esto es relevante desde el punto de vista distributivo dadas las características de baja calificación de la mano de obra ocupada por el sector agroindustrial, principalmente en su fase primaria..
 - (iii) *Sobre el gasto público nacional*: En la estructura tributaria vigente estos impuestos se destinan en su totalidad a rentas generales del gobierno nacional, sin coparticiparse a las provincias. En consecuencia, el análisis del impacto distributivo de las retenciones por el lado del gobierno requiere de un estudio de todo el gasto público que excede los objetivos de este trabajo.
- El mayor crecimiento de ingresos tributarios nacionales respecto de los gastos ha implicado superávit primarios en las cuentas nacionales. Parte de este resultado es explicado por los mayores recursos en concepto de derechos a la exportación.



- Básicamente, los rubros que generan la recaudación percibida por retenciones son aquellos correspondientes a productos minerales (24% del total), seguido de productos del reino vegetal (21%), industria alimentaria (20%) y productos derivados de origen animal (15%). El total de estos conceptos abarcan el 80% del total de los rubros contemplados en el nomenclador único del MERCOSUR.
- En este contexto es importante tener en cuenta la interdependencia entre los niveles de gobierno, tal que una decisión de política tomada a nivel central puede afectar a los niveles inferiores de gobierno. Analizando las retenciones a las exportaciones desde este punto de vista, se reconocen los siguientes efectos:
 - (i) Las retenciones reducen la base imponible de los impuestos recaudados por los gobiernos provinciales (ingresos brutos, inmobiliario, impuestos a la tierra o a la riqueza).
 - (j) La recaudación por retenciones no es coparticipable. Por lo tanto, se trata de un recurso que se encuentra exclusivamente en manos del gobierno nacional.
- Dada la coyuntura de la economía argentina de los últimos años, con tipo de cambio alto y precios excepcionales de nuestros productos de exportación, difícilmente algún gobierno hubiera podido evitar la tentación y la oportunidad de financiarse a corto plazo con retenciones a las exportaciones. No obstante, luego de cinco años de su implementación y de su utilización en forma creciente, deberían revisarse los efectos a mediano plazo que provocan las retenciones a las exportaciones sobre la asignación de los recursos, la distribución del ingreso y el federalismo fiscal.



II. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este estudio es analizar el impacto económico de las retenciones a las exportaciones. A tal fin, se analiza el efecto de este gravamen sobre tres dimensiones: (i) la asignación de recursos; (ii) la distribución del ingreso; y (iii) en términos fiscales. La importancia del estudio de los derechos de exportación actualmente vigentes en Argentina, radica en el marcado impacto que tienen sobre el sector productivo, los consumidores y el Estado.

Las retenciones sobre las exportaciones representan un instrumento de política económica generalmente usado con más de una finalidad. Suele justificarse su instrumentación con distintos objetivos, entre otros, aumentar la recaudación, estabilizar los precios internos, proteger a las industrias nacientes, modificar la distribución del ingreso. También en Argentina, el establecimiento de retenciones a las exportaciones ha estado ligado a devaluaciones de la moneda doméstica, con el fin de capturar las ganancias extraordinarias originadas en la mejora de los términos de intercambio.

Históricamente, muchos países han recurrido a este instrumento (por ejemplo Inglaterra desde el siglo XIII hasta el siglo XVII aplicó retenciones sobre más de 200 artículos).. En América Latina, conjuntamente con otros países en desarrollo de África y Asia, fueron ampliamente instrumentadas a partir de la Segunda Guerra Mundial (Devarajan y otros, 1996). En sentido contrario, en Estados Unidos existe una prohibición constitucional respecto a la aplicación de retenciones.

Al considerar diferentes países de América Latina se observan disparidades en cuanto a aplicación de los derechos de exportación. Por ejemplo, mientras en Argentina, las retenciones son intensivamente aplicadas sobre exportaciones de productos agrícolas, Chile, Uruguay y México son aplicadas sobre otros sectores.

A lo largo de la historia Argentina, las retenciones han contribuido en forma significativa a la recaudación nacional, pero de manera intermitente. En la coyuntura posterior a la crisis del 2001/2002 adopta la forma de derechos de exportación cobrados en aduana, de manera similar a otros períodos de la historia, en especial cuando el tipo de cambio fue extraordinariamente devaluado ante distintas crisis del sector externo (Cetrángolo y Gomez Sabaini, 2007). A esta situación prevaleciente en el año 2002 debe agregarse el formidable incremento en el precio internacional de las principales materias primas exportables del país (provenientes del sector agrícola/ganadero, petróleo y minerales) que generó un fuerte incentivo por parte del gobierno a apropiarse de las rentas extraordinarias de dichas materias primas, situación esta que le permitió mejorar sustancialmente las cuentas fiscales en el marco de un sostenido crecimiento de la economía.

En función del objetivo perseguido por este trabajo, se presenta una revisión de conceptos teóricos, de evidencia empírica y de estudios aplicados recientemente al caso argentino. El marcado impacto favorable sobre la recaudación tributaria, la reducción de los precios internos de los productos alcanzados por las retenciones, con su consiguiente impacto distributivo sobre los consumidores pertenecientes a los deciles más bajos de la distribución del ingreso, se contrarresta con otros efectos no deseados, tales como una asignación ineficiente de los recursos, filtraciones de subsidios hacia las capas más altas de la población, efectos no deseados sobre el crecimiento económico, etc.

Universidad Nacional
de La Plata

El documento se organiza de la siguiente forma:

En el punto III se desarrolla el marco conceptual haciendo referencia tanto a los efectos de las retenciones sobre la asignación de recursos y su impacto distributivo, basándose tanto en el enfoque de equilibrio parcial como equilibrio general. En el punto IV se trata a las retenciones desde el enfoque de la teoría positiva poniendo especial énfasis en los objetivos perseguidos que justifican la instrumentación de las retenciones. En el punto V se presenta una descripción sucinta del marco legal en el cual se encuadran los derechos a exportación actualmente en Argentina, remarcando la dinámica de la normativa observada en el último año. En el punto VI se hace una recopilación de resultados empíricos de diversos estudios aplicados sobre el tema recientemente. En el punto VII se describe el impacto fiscal de la recaudación originada por las retenciones, y cómo estas influyen en la relación Nación-provincias en una estructura compleja del federalismo fiscal argentino. Finalmente se exponen las conclusiones.



III. MARCO CONCEPTUAL

En esta sección se analizan los efectos sobre el bienestar que la imposición a las exportaciones tiene sobre los diferentes mercados de bienes. Puntualmente, abarca los siguientes aspectos: (i) el análisis teórico de los efectos económicos de las retenciones a las exportaciones; (ii) la comparación con los aranceles a las importaciones; (iii) los efectos sobre la producción (excedente de los productores), el consumo (excedente de los consumidores), el bienestar y la recaudación tributaria; (iv) el impacto sobre la protección efectiva, es decir el efecto de los aranceles o las retenciones sobre los bienes finales y sobre los insumos que se utilizan en la producción de dichos bienes; y el impacto distributivo (ganadores y perdedores).

Para tal fin, se presenta un análisis gráfico simple basado en los desarrollos del comercio internacional y de la teoría de las finanzas públicas.

III.1. El Equilibrio de Mercado

La situación de equilibrio en un mercado en economía cerrada sin distorsiones se presenta en el gráfico 1. En ausencia de distorsiones (tales como externalidades, impuestos, etc.) la curva de demanda representa el beneficio marginal privado (BMP) y social de consumir el bien (B_{mgS}). A su vez, la curva de oferta, representa el costo marginal privado (C_{mgP}) y social (C_{mgS}) de producir una unidad adicional de este bien. En esta situación el equilibrio estará dado por el punto E, donde se transan X_0 unidades de este bien y se paga P_0 ¹.

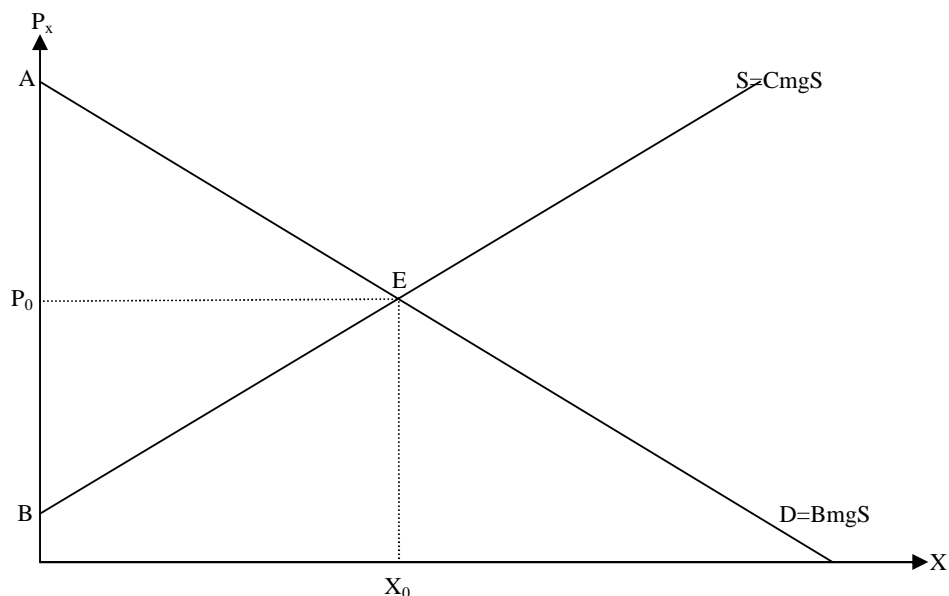
El excedente del consumidor, que es la diferencia entre la disposición a pagar por el bien y el precio efectivamente pagado, viene dado por el área AP_0E . Por su parte el excedente del productor, que surge de la diferencia entre el precio mínimo al cual un productor está dispuesto a ofrecer un bien y el precio que efectivamente recibe, es de BP_0E .

¹ Los supuestos fundamentales para evaluar los beneficios y costos desde el punto de vista económico, son los postulados tradicionales de Harberger (1971) de la economía de bienestar:

- 1) En condiciones de competencia, el precio de demanda por unidad de un bien, representa el beneficio marginal de consumirlo (mide el valor de esa unidad para el demandante). Por lo tanto, la curva de demanda de mercado coincide con el beneficio marginal privado de consumir dicho bien.
- 2) En condiciones de competencia, el precio de oferta representa el costo de oportunidad de cada unidad adicional en términos de recursos productivos (mide la valoración de una unidad para el oferente).
- 3) En la evaluación de beneficios netos o costos de un proyecto, no se tienen en cuenta los efectos distributivos.



Gráfico 1 Equilibrio de Mercado en Economía Cerrada Sin Distorsiones



III.2. Equilibrio en una Economía Abierta. El Caso de Bienes Exportables

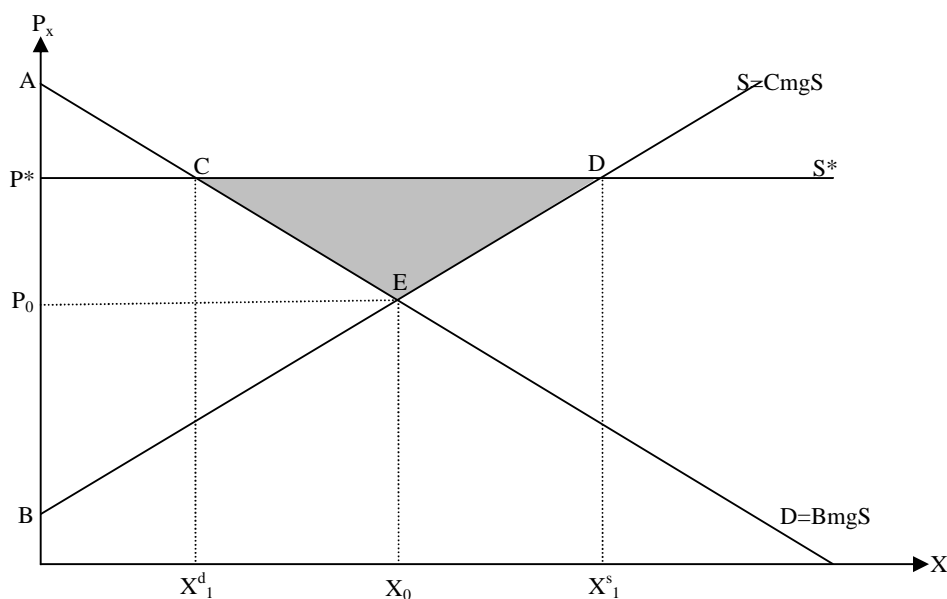
Ante una apertura del mercado analizado al comercio internacional, se producen una serie de efectos en las decisiones de consumo y producción que determinan una nueva situación de equilibrio. A continuación se analizan los efectos reales y distributivos derivados de esta nueva situación.

Se asume en una primera instancia que el bien X, que inicialmente se transaba domésticamente, a los precios vigentes en el mercado interno pasa a ser un bien exportable. Por lo tanto, ahora el precio relevante es el internacional, se asume además que los oferentes son tomadores de precios (sus cantidades ofrecidas no pueden influir significativamente en la formación de los precios internacionales de este bien). Por lo tanto, enfrentan un precio dado. Por su parte, la demanda relevante para los productores domésticos corresponde a la demanda doméstica más la internacional.

Esta situación se ilustra en el Gráfico 2. La nueva curva de demanda relevante en este mercado está definida por la ACS*, tal que a partir del punto C cada unidad adicional tiene una valoración de P^* (que es el precio del bien en el mercado internacional). Al pasar a ser exportable el bien X, el nuevo equilibrio interno es el punto C, donde se consume domésticamente las cantidades X_1^d al precio P^* , y se produce X_1^s al mismo precio. La diferencia entre X_1^d y X_1^s equivalen a las cantidades exportadas.



Gráfico 2 Equilibrio de Mercado en Economía Abierta. Bienes Exportables



Los **efectos reales** sobre la producción y el consumo que ocurren en este mercado al abrirse la economía son los siguientes:

- 1) Menor consumo doméstico: las cantidades consumidas internamente disminuyen ante el mayor precio que los consumidores locales enfrentan. La valoración del consumo del bien X se representa por el área debajo de la curva de demanda. Por lo tanto, el área $X_1^d C E X_0$ representa cuanto valoran los consumidores este menor consumo del bien en cuestión.
- 2) Mayor asignación de recursos en la producción doméstica: las cantidades ofrecidas son mayores en la nueva situación. Esto implica asignar una mayor cantidad de recursos a la producción de dicho bien. La curva de oferta representa la valoración de los recursos productivos utilizados, es decir el costo de producir una unidad adicional del bien en cuestión. Por lo tanto, el área $X_0 E D X_1^s$ representa el costo social de una mayor asignación de recursos para producir las cantidades incrementales.
- 3) Exportación del bien X e ingreso de divisas: las cantidades exportadas están representadas por el exceso de producción en relación al consumo doméstico ($X_1^s - X_1^d$). Estas cantidades exportadas implican un beneficio por ingreso de divisas. La cuantificación de este monto corresponde al área $X_1^d C D X_1^s$.

Por lo tanto, el efecto neto **positivo** de abrir la economía (en este caso, a las exportaciones) se encuentra representado por el triángulo CED (área sombreada). Esta área muestra lo que se conoce en la literatura como las ganancias de bienestar derivadas del comercio internacional.

Este análisis puede extenderse para determinar los efectos distributivos de la apertura de la economía. A tal efecto, se tiene en cuenta los distintos sectores involucrados y los cambios en los excedentes correspondientes a productores y consumidores. Puede distinguirse lo siguiente:

- 1) Consumidores: este grupo consume una menor cantidad de estos bienes, pagando un precio más alto. Esto implica una disminución de su excedente representado por el área P_0P^*CE .
- 2) Productores: los oferentes de este mercado tienen la posibilidad de vender más cantidades del bien a un precio mayor. Esto se refleja en un aumento del excedente de este sector. Este beneficio es representado por el área P_0P^*DE .

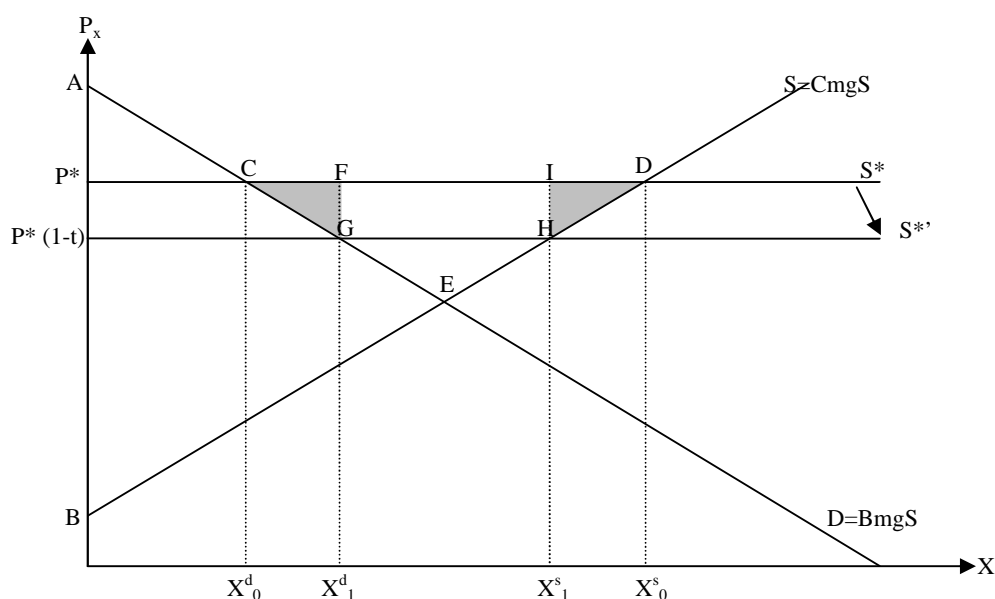
El impacto sobre la distribución del ingreso dependerá de si el bien que se pasa a comerciar en el mercado internacional es consumido por los individuos que se encuentran en los quintiles más bajos de la distribución de la renta o por el contrario por aquellos que se encuentran en los más alto de la escala de ingresos. El mismo análisis debería realizarse respecto a los productores que se benefician con las ganancias de la apertura comercial.

III.3. Impacto asignativo y fiscal de las retenciones a las exportaciones

En este punto se evalúa el impacto asignativo y fiscal de las retenciones sobre el mercado de bienes exportables. Las retenciones representan un gravamen que el Estado aplica sobre las exportaciones. Como todo impuesto, no es una simple transferencia de dinero de un sector a otro de la economía, sino que genera además un costo de bienestar o pérdida de eficiencia producto de la distorsión en la asignación de los recursos. La situación puede observarse en el Gráfico 3.

Gráfico 3

Aplicación de Retenciones a las Exportaciones





La imposición de gravámenes a las exportaciones (retenciones de alícuota t) se traduce en una disminución del precio percibido por el productor. De esta forma, en el Gráfico 3 el precio con retenciones es $P^* (1-t)$. La demanda relevante en este mercado pasa a ser AGS^* . El nuevo equilibrio comprende un aumento de las cantidades consumidas domésticamente y una disminución de las cantidades producidas. Por lo tanto, se reduce las cantidades destinadas a la exportación.

Los **efectos reales** sobre los consumidores y productores de la medida analizada son los siguientes:

- 1) Mayor consumo: la caída del precio doméstico (equivalente a un subsidio al consumo interno) induce a una mayor demanda interna. Este mayor consumo es valorado en el área debajo de la demanda. Esto equivale al área $X^d_0CG X^d_1$.
- 2) Beneficio por liberación de recursos: la menor producción implica liberar recursos que estaban siendo asignados a la producción del bien exportable. Estos recursos se reasignan a otros sectores de la economía en función del correspondiente costo de oportunidad. El beneficio por liberación de recursos se valora en el área debajo de la oferta y corresponde al área $X^s_0DH X^s_1$.
- 3) Costo por menor importación y menor ingreso de divisas: al caer el precio relevante para el productor exportador, caen las cantidades producidas y por ende las exportaciones. Esto se traduce en menor ingreso de divisas pasando del área $X^d_0CD X^s_0$ a $X^d_1GH X^s_1$.
- 4) Recaudación: las retenciones a las exportaciones generan una recaudación para el Estado representada en el área $FGHI$.

Por lo tanto, el efecto neto desde el punto de vista del bienestar de colocar retenciones a las exportaciones es una pérdida social o pérdida de eficiencia representada en los triángulos CFG y DHI producto del divorcio en las señales de precios domésticos de los valores internacionales.

III.4. Impacto distributivo de las retenciones en un modelo de equilibrio parcial

La implementación de las retenciones no es neutra en término de los efectos distributivos. Teniendo en cuenta la situación representada en el Gráfico 3, puede distinguirse los siguientes efectos sobre los distintos grupos de agentes involucrados:

- 1) Consumidores: la caída en el precio doméstico del bien X y el aumento en la cantidad consumida, implican un aumento del excedente del consumidor en el área $P^*CGP^*(1-t)$.

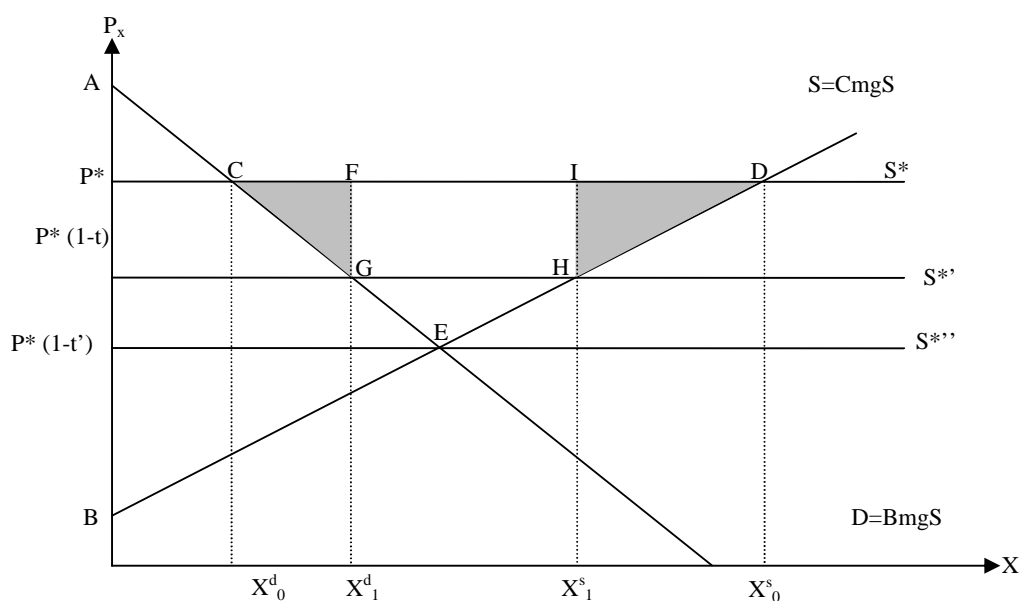
- 2) Productores: las menores cantidades transadas a un menor precio se traduce en una disminución del excedente de los productores equivalente al área $P^*DHP^*(1-t)$.
- 3) Estado: obtiene un beneficio producto del incremento en la recaudación representada por el área FGHI.

Los efectos sobre la equidad distributiva de las retenciones a las exportaciones dependerá de quienes son los consumidores que se benefician con la reducción del precio del bien exportable (a que quintil de la distribución del ingreso pertenecen), de que productores se perjudican con la reducción del precio de venta y del destino que el estado le asigne a los ingresos por retenciones

III.5. Análisis de un incremento significativo de las retenciones

Siguiendo el enfoque antes desarrollado, se pretende analizar el impacto sobre el mercado del bien de un incremento significativo de las retenciones a las exportaciones. En este sentido, las retenciones representan un instrumento de política fiscal el cual no solo puede utilizarse con fines recaudatorios, sino que es una herramienta de política comercial eficaz en redireccionar el comercio. El Gráfico 4 ilustra el caso.

Gráfico 4
Impacto de Retenciones Altas



Tal como es analizado en el punto anterior, los efectos de las retenciones producen una caída del precio interno del bien. Por lo tanto, se reasignan recursos, aumentando el

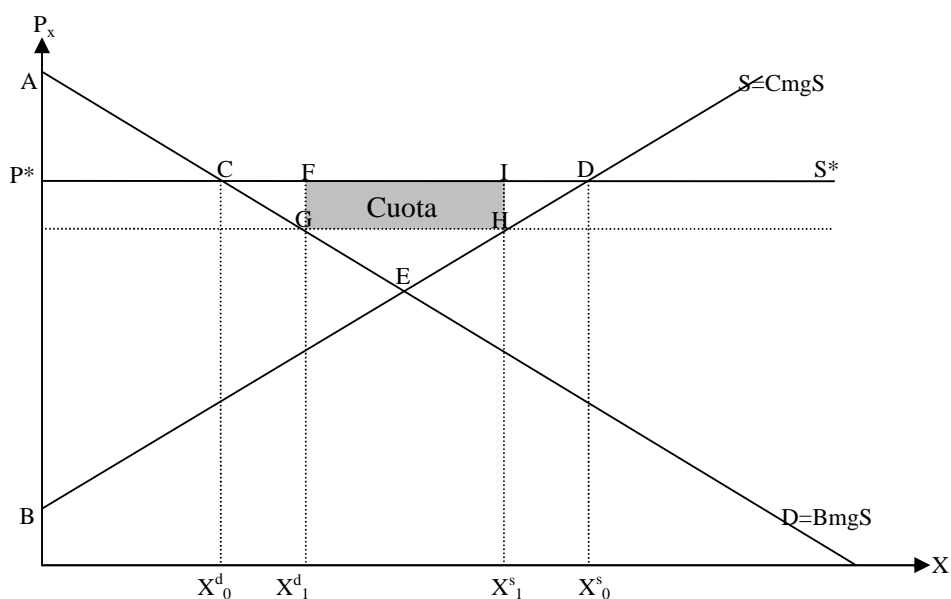
consumo interno y desincentivando las exportaciones. Mayores alícuotas implican mayor discrepancia entre el precio internacional y el precio doméstico².

Una alícuota relativamente alta (t' en el Gráfico 4) implica una discrepancia entre el precio internacional y el precio doméstico tal que el precio doméstico sería el del equilibrio de mercado en una situación de economía cerrada. Tal equilibrio corresponde al punto E del gráfico, donde el nivel de exportaciones es nulo debido a alícuotas prohibitivas. Claramente, esta política de altas retenciones no persigue un fin recaudatorio, sino el de disuadir el comercio exterior y cerrar virtualmente la economía.

III.6. Restricciones Cuantitativas a las Exportaciones

Las restricciones cuantitativas a las exportaciones se realizan mediante cuotas o cupos de exportación. El Gráfico 5 ilustra el impacto de imponer restricciones a las exportaciones a través de cuotas. Al igual que las retenciones, estos cupos implican una reducción de las cantidades producidas y transadas internamente. Tiene los mismos efectos distorsivos que las retenciones con el agravante que no produce ningún ingreso fiscal para el estado y generan rentas extraordinarias para los exportadores que se benefician con la posibilidad de exportar dentro de los valores establecidos en la cuota.

Gráfico 5
Restricciones Cuantitativas a las Exportaciones



En este sentido Piermartini (2004) señala las siguientes distorsiones que se originan como consecuencia de las cuotas:

- Se establece un volumen máximo de exportación.

² Esta es una explicación para el caso del precio del petróleo en la actualidad. Mientras el precio internacional se encuentra alrededor de los U\$S 100 por barril, el precio relevante domésticamente es de U\$S 40.

- Las cuotas de exportación son asignadas generalmente a exportadores registrados.
- Este sistema permite capturar rentas económicas asociadas al poder de mercado del exportador.
- Propicia la formación de “grupos de presión” de grandes exportadores, y otras actividades especulativas “rent-seeking”.

III.7. Equivalencia de las retenciones a las exportaciones con impuestos y subsidios a la producción y al consumo interno respectivamente

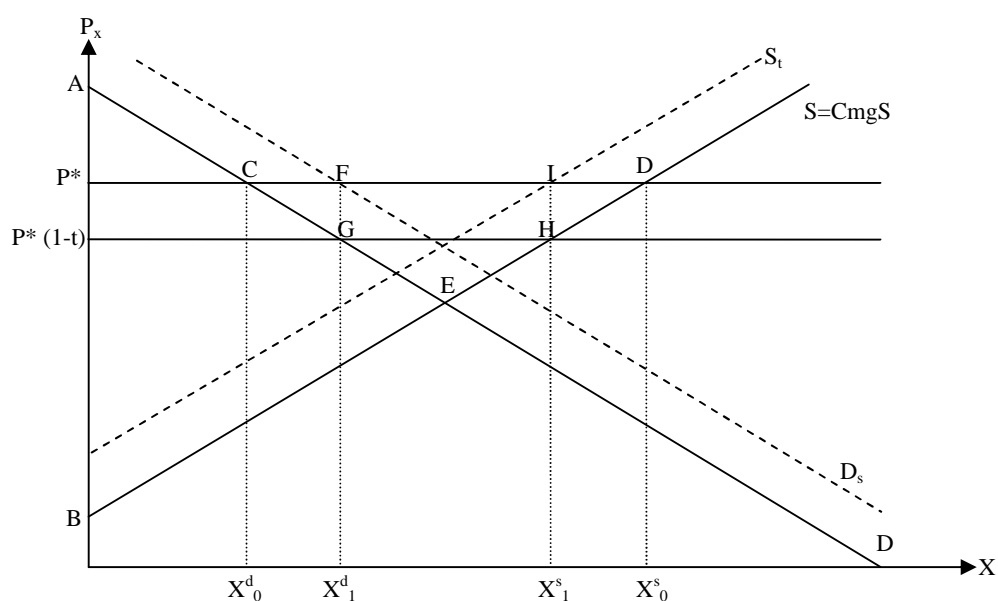
Núñez Miñana (1998) analiza el impacto de los impuestos a las exportaciones (retenciones). Muestra que los efectos de este instrumento pueden ser equivalentes a la aplicación de un impuesto a la producción y un subsidio al consumo doméstico del bien, incluso evitando el impacto presupuestario que el subsidio presupone.

La intuición de esta equivalencia se representa en el Gráfico 6. La demanda doméstica e internacional que enfrentan los productores está representada por P^* , por lo tanto un impuesto a la producción equivaldría a desplazar la curva de oferta en la magnitud del impuesto (curva S_t). La cuña IH corresponde a la magnitud del impuesto. Por otra parte, un subsidio al consumo implicaría que los individuos pueden demandar mayores cantidades de insumos dado un precio. Esto implica un desplazamiento de la demanda a D_s en la magnitud del subsidio, que gráficamente se ve representado en el segmento FG .

El equilibrio final de esta combinación de instrumentos es equivalente a la aplicación de retenciones a las exportaciones: aumenta el consumo interno (pasa de X_0^d a X_1^d) y disminuye la producción (pasa de X_0^s a X_1^s).

Gráfico 6

Equivalencia entre Retenciones e impuesto a la producción y subsidio al consumo





III.8. Incidencia de las retenciones en análisis de equilibrio general

Si bien los modelos de equilibrio parcial tienen la ventaja de la simplicidad para analizar la incidencia de las retenciones, no permiten al mismo tiempo analizar las repercusiones que se producen en otros mercados o sectores de la economía. Esta omisión puede llevar a conclusiones erróneas en muchos casos.

En su lugar, los modelos de equilibrio general parten de las interrelaciones entre los distintos mercados dentro de la economía, y puede determinarse la incidencia tributaria sobre todos los sectores de la economía. Del trabajo pionero de Harberger (1974) surge el modelo de incidencia tributaria en equilibrio general que permite analizar distintos escenarios.

Sin pérdida de generalidad, este modelo parte de algunos supuestos simplificadores sobre la tecnología (intensiva en capital o trabajo), sobre el comportamiento de los oferentes de factores (libre movilidad y oferta fija), sobre la estructura de mercado (competitiva) y sobre preferencias de los consumidores (iguales entre individuos)³. De esta forma puede realizarse el análisis de incidencia diferencial considerando diversas situaciones como por ejemplo:

- *Impuesto sobre un bien final:* gravar un bien final genera un aumento del precio de estos bienes y una disminución de las cantidades. Esto implica una liberación de ambos factores utilizados en la producción de este bien final. Para que estos sean absorbidos por otros sectores, que tienen una intensidad en el uso de los factores diferente, debería disminuir el precio del factor que es usado más intensivamente en la producción del bien gravado. *En general, un impuesto sobre un determinado bien final provocará una reducción del precio relativo del factor productivo que se emplea con mayor intensidad en dicho bienes.*
- *Impuesto general sobre un factor:* gravar un factor (por ejemplo el trabajo) en cualquiera de sus usos no da lugar a incentivos a desplazar este factor de un sector productivo a otro. *Por lo tanto el factor gravado soporta toda la carga del impuesto.*
- *Impuesto selectivo sobre un factor:* en el caso de gravar el uso de un factor en un solo sector se esperaría dos efectos: (i) por el *efecto producción* se esperaría un aumento de precio del bien (que utiliza al factor gravado) y disminuye la cantidad demandada del bien. Esto implica una liberación de los factores utilizados incidiendo más en el factor más intensivo. (ii) por el efecto sustitución se sustituye al factor gravado (por encarecerse) por el otro factor no gravado. En función de las intensidades de uso y del predominio de uno u otro efecto va a depender la incidencia relativa sobre uno u otro factor.

En líneas generales este modelo permite analizar la incidencia tributaria de las retenciones sobre diferentes sectores de la economía. Así por ejemplo, las retenciones sobre bienes implicarán un traslado de la carga del impuesto sobre los factores utilizado,

³ Para más detalles consultar Rosen (2002).



recayendo más sobre el utilizado más intensamente. De esta forma se esperaría que si bien gravado es intensivo en trabajo (o capital si fuera el caso) este factor sería sobre quién caería la mayor carga del impuesto

III.9. Retenciones y protección efectiva

De acuerdo a lo analizado en los puntos anteriores, los gravámenes sobre el comercio exterior no son neutros en términos de la asignación de recursos. Los efectos de los diferentes impuestos y subsidios sobre los bienes transables y sobre los insumos utilizados influyen en el grado de protección efectiva de las industrias involucradas.

El grado de protección real proporcionado por el arancel a una industria puede llamarse grado de protección efectiva arancelaria, y muestra en qué medida el valor añadido de esta industria puede exceder al existente en ausencia del arancel protector. El ejemplo típico que se encuentra en la literatura hace referencia a la industria automotriz pero puede extenderse a cualquier tipo de industria. La protección percibida por la industria del automóvil dependerá de cuán elevado sea el arancel existente no sólo sobre sus productos, sino también sobre sus insumos. Si, por ejemplo, todas las piezas del automóvil que pueden entrar en el país están poco protegidas, mientras que los automóviles terminados reciben fuerte protección, el resultado será una protección efectiva muy elevada para la industria del bien final. Inversamente, si los insumos están sujetos a aranceles muy altos, pero no sucede lo mismo con los productos finales, las empresas automotrices se enfrentarán con precios de sus insumos más elevados que los del mercado mundial. El tipo de protección arancelaria efectivo será muy bajo, y quizá negativo.

En este enfoque, las retenciones con alícuotas escalonadas según el valor agregado pueden representar una verdadera protección de los sectores que utilizan los insumos gravados con retenciones más altas. Por ejemplo, suponiendo cualquier bien manufacturado exportable que utiliza productos derivados del petróleo como insumo, se verá afectado por las alícuotas generales de las retenciones a las exportaciones, pero se beneficiaría por los menores precios internos de aquellos insumos, dado que son gravados con alícuotas mayores. El grado de protección efectiva será positivo toda vez que estas alícuotas discriminatorias permitan obtener un mayor valor agregado de los bienes exportables respecto de la situación sin retenciones. Podría esperarse que este efecto sea aún mayor mientras mayor sea la intensidad de uso del factor más gravado por retenciones o mayor sea la alícuota diferencial aplicada sobre este insumo.



IV. LAS RETENCIONES A LAS EXPORTACIONES DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA TEORIA POSITIVA

IV.1. Introducción

En esta sección se estudian las retenciones desde una óptica positiva de la economía. Se analizan los argumentos que dan sustento a la aplicación de las retenciones como instrumento de política económica. Desde este punto de vista, no son las retenciones per se un instrumento “bueno” o “malo” sino que depende de los objetivos perseguidos. Al igual que toda medida de política económica, la implementación de las retenciones tiene costos y beneficios, los cuales deben ser evaluados de acuerdo a las prioridades establecidas por el decisor de política.

En relación a este último punto, también se presenta un breve análisis del enfoque de la evaluación de proyectos. Dada una estructura tributaria basada en derechos de exportación, el punto está en determinar qué es lo mejor que se puede hacer con los recursos obtenidos si se pretende perseguir un criterio de maximizar el crecimiento de la economía en su conjunto

IV.2. Las Retenciones como instrumento de política económica

Es conocido en la literatura el teorema de Timbergen (1952) sobre la consistencia que debe existir entre los instrumentos utilizados y los objetivos de política que se persiguen. La intuición de este teorema es la siguiente: en condiciones de certeza, si un gobernante se propone lograr N objetivos independientes de política económica, tiene que poder aplicar N instrumentos de política económica. En la práctica, algunos autores sostienen que es necesario aún más de un instrumento por cada objetivo (de Pablo, 2000).

Este teorema tiene implicancias prácticas concretas respecto de las retenciones como instrumento de política económica. Suele utilizarse en la práctica con más de un fin, sin embargo, nada garantiza que logre con éxito cada uno de los objetivos que se plantean.

IV.3. Argumento detrás de las retenciones

Existen distintos argumentos que intentan justificar la implementación de impuestos a las exportaciones⁴, entre los que se pueden identificar los siguientes:

1. Términos de intercambio.

Cuando un país grava un bien y tiene poder en el mercado internacional, mejoran los términos de intercambio para el país exportador. En este caso, por cada unidad

⁴ Existe una amplia literatura al respecto. Por ejemplo, en Piermatini (2004) y Davarajan, Go, Schiff y Narueput (1996) se desarrolla con claridad este punto.



exportada el país podrá aumentar la cantidad importada y entonces, aumenta el bienestar.

Pero para la mayoría de los países en desarrollo sus exportaciones solo representan una pequeña fracción de la oferta mundial del bien gravado. En estas condiciones para tener un impacto favorable sobre los términos de intercambio, los países en desarrollo deberían hacer un acuerdo colusivo y establecer un impuesto uniforme a las exportaciones del mismo bien.

Además el argumento de mejora en los términos de intercambio es válido solo cuando los países importadores no toman represalias aumentando ellos sus tarifas. En general este argumento no parece relevante para imponer retenciones en Argentina

2. Estabilización de los precios y de los ingresos de exportación.

Como consecuencia de la imperfección de los mercados de capitales, la inestabilidad de los ingresos de exportación puede reducir significativamente el bienestar económico. Puede desalentar las decisiones de inversión, llevar a una mala asignación de recursos y afectar adversamente el crecimiento. Por otra parte la inestabilidad de los ingresos provenientes de exportaciones significa un aumento en el costo de suavizar la trayectoria del consumo. Esto impacta negativamente en los productores de exportables. A su vez, la variabilidad en los ingresos de exportaciones podría impactar negativamente en la balanza de pagos requiriendo un aumento en el endeudamiento.

Un sistema de impuesto a las exportaciones progresivo con alícuotas mayores cuando aumentan los precios de los exportables permite capturar parte de las ganancias extraordinarias cuando los precios son altos y mitigar el efecto adverso sobre el ingreso de los productores cuando los precios caen. Este sistema solo funcionará adecuadamente si el estado se apropia de las rentas extraordinarias cuando los precios suban y compensa efectivamente a los productores cuando los mismos bajan. A su vez si el incremento en los precios (o las bajas) tiene características de permanencia en el tiempo (mediano plazo) el instrumento pierde relevancia como medida para estabilizar los ingresos de los productores.

3. Control de la presión inflacionaria.

Un impuesto a las exportaciones reduce el precio doméstico del bien gravado. Entonces, parcialmente se reduce la presión inflacionaria que pudieran generar los mayores precios externos.

Cuando el objeto del impuesto es un bien primario, la consecuente reducción en su precio permite reducir los costos de las industrias que utilizan ese bien como insumo intermedio. Esto termina reduciendo el precio que paga el consumidor por los productos procesados (siempre y cuando el productor no pueda apropiarse de la renta). Sin embargo, el impuesto cambia los precios relativos de una vez, pero la inflación es un aumento sostenido y permanente en el nivel de precios.

Además en el largo plazo, un impuesto a las exportaciones podría generar cierta presión inflacionaria, al reducirse los incentivos a invertir en el sector gravado, en este escenario la oferta del bien caería y esto provocaría un incremento en el precio.



4. *Protección de industrias recientes.*

El argumento de protección de la industria se basa en suponer que los países especializados en sectores de poco valor agregado quedan encerrados en una estructura productiva que lleva a menores tasas de crecimiento que aquellos países especializados en productos de mayor valor agregado.

Una protección o subsidio a la industria incipiente, aún cuando sea menos competitiva que la producción extranjera, es un modo de lograr una ventaja comparativa en esa industria. Un impuesto a las exportaciones sobre bienes primarios es un subsidio indirecto a la industria que procesa dichos insumos, ya que se garantiza una oferta de insumos intermedios a un precio inferior al internacional. Equivale a un subsidio a la industria que genera mayor valor agregado. La idea es subsidiar a la industria naciente por un período de tiempo hasta que alcance un nivel de escala y de desarrollo tecnológico que le permita competir en el mercado internacional.

Sin embargo, existe el riesgo de que los impuestos a las exportaciones y otros tipos de subsidios incentiven el desarrollo de industrias ineficientes que dependan permanentemente de la asistencia de políticas públicas para sostenerse y obligen a mantener los subsidios por largos períodos.

5. *Recaudación.*

Para muchos países en desarrollo que presentan debilidades en sus administraciones tributarias y en su situación fiscal, un impuesto sobre las exportaciones de bienes primarios es una fuente de recaudación “fácil”. En general los países en desarrollo encuentran en las exportaciones primarias una base imponible fácilmente explotable. Los impuestos sobre las exportaciones tienen ventajas administrativas sobre los impuestos que gravan los ingresos de los productores (especialmente cuando hay una gran cantidad de pequeños productores). Los costos de monitoreo de un impuesto sobre las exportaciones son bajos.

Sin embargo, la recaudación de los impuestos sobre las exportaciones puede estar sujeta a fluctuaciones por la volatilidad de los precios internacionales, por cambios en la oferta y por variaciones en el tipo de cambio real. Esta inestabilidad de la recaudación puede afectar la credibilidad de los agentes económicos respecto a la sostenibilidad a mediano plazo de las cuentas públicas.

En general, los problemas asociados con un impuesto sobre las exportaciones son:

- crea incentivos a la producción de aquellos bienes agropecuarios no alcanzados por el impuesto,
- aún cuando la producción se exporte íntegramente, es un buen sustituto de otros impuestos solo si la oferta es inelástica. Generalmente este no es el caso ya que existen posibilidades de sustitución,

- si la sustitución lleva a actividades que son menos intensivas en mano de obra, la medida perjudicará a los trabajadores ya que bajarán los salarios y aumentará el desempleo,
- una caída en los salarios rurales podría promover migraciones desde zonas rurales hacia zonas urbanas, lo que podría impactar negativamente sobre los niveles de empleo y salarios urbanos.

6. *Ganancias extraordinarias.*

Algunos países gravan las exportaciones de bienes primarios durante períodos de boom en los precios o a partir de una devaluación. Así, el impuesto sobre las exportaciones funciona como un impuesto sobre las ganancias extraordinarias.

En otros casos un impuesto sobre las exportaciones se utiliza como un instrumento para que la devaluación sea una política aceptable (especialmente en presencia de industrias sustitutivas de importaciones o cuando los bienes alcanzados por el impuesto tienen una participación relativa alta sobre la canasta de consumo).

Sin embargo, si se gravan las ganancias extraordinarias cuando hay una devaluación, deberían otorgarse subsidios cuando el tipo de cambio está sobrevaluado. Dada la alta variabilidad del precio internacional de muchos bienes exportables, un esquema de impuestos y subsidios podría redundar en un incremento en el bienestar.

7. *Impacto redistributivo del impuesto sobre las exportaciones.*

La identificación del beneficiario del impuesto sobre las exportaciones requiere conocer quién es el propietario de los factores utilizados en el sector gravado, quienes son los consumidores domésticos que se benefician con la reducción del precio del bien exportable y cómo distribuye el gobierno el producido del impuesto.

La remuneración a los factores utilizados en la producción del bien gravado caen al igual que el precio de dicho bien. En la medida en que los sectores de menores ingresos sean los principales oferentes de mano de obra no calificada, que no existan normativas que incidan sobre las remuneraciones (como salario mínimo) y que el desempleo sea alto, un impuesto sobre las exportaciones de bienes primarios hará caer el ingreso de los sectores más pobres.

Al mismo tiempo la reducción en el precio doméstico del bien gravado aumentará el poder de compra de ricos y pobres en alguna proporción que deberá evaluarse en cada caso. El efecto final dependerá de la manera en la que el gobierno distribuya el producido de la recaudación.

IV.4. Acerca de un plan de inversión pública

Existen fuertes incentivos por parte de los gobiernos a recurrir a las retenciones por los diversos motivos antes analizados. La fuerte recaudación que se obtiene de gravar las exportaciones constituye tal vez el principal argumento para implementarlas. Resta analizar otra dimensión de la política económica referida a la asignación de los recursos.



¿Dado que se implementan retenciones a las exportaciones y se obtiene una fuerte recaudación por este concepto, cuál es el mejor destino que el Estado puede dar a estos recursos?

Uno de los enfoques que puede seguirse en este razonamiento es el de un plan de inversión pública destacando la importancia de la evaluación socioeconómica de proyectos (Fontaine, 1999; Ferrá, 1999, entre otros). La idea básica se centra en que el crecimiento económico de un país depende principalmente de la inversión que se realice, pero la magnitud del crecimiento depende no solo de la cantidad (volumen de inversión) sino de la calidad.

La noción de calidad de las inversiones se refiere a la rentabilidad de cada peso invertido. Suele ser difícil aumentar el ahorro nacional, o externo para volcar a un aumento de la inversión, pero puede aumentarse el crecimiento mejorando su calidad (rentabilidad). Esto implica formular y evaluar todos los proyectos de inversión pública e invertir en aquellos que generan mayor rentabilidad desde el punto de vista socioeconómico. De igual forma, si el Estado decide apoyar proyectos privados, estos también deben ser evaluados desde el punto de vista socioeconómico, seleccionando aquellos con mayor rendimiento.

Ferrá (1999) presenta algunas características de los proyectos públicos que inciden sobre la decisión de ejecutarlos:

- En muchos casos, los beneficiarios de los proyectos son pocos mientras que los costos son distribuidos por un conjunto más amplio de individuos. Este es el caso de obras públicas con beneficios locales pero financiados con fondos públicos (costos soportados por el conjunto de la comunidad). En este caso, los beneficiarios de los proyectos ejercen acciones para que el proyecto sea ejecutado, mientras que los perdedores no tienden a oponerse.
- Suele ejecutarse proyectos sin la correcta evaluación socioeconómica de proyectos.
- En los casos que se realiza la evaluación de los proyectos, se tiene a sobreestimar beneficios y/o subestimar los costos. También suelen confundirse costos con beneficios, lo que sesga la decisión hacia la ejecución de los proyectos.

Como conclusión de este punto, conviene rescatar la idea de optimizar la asignación de los recursos originarios de retenciones. La correcta formulación y evaluación de los proyectos permitirá maximizar el rendimiento de estos fondos.



Universidad Nacional

V. ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL DE LAS RETENCIONES A LAS EXPORTACIONES

V.1. Principales normas sobre derechos de exportación

La normativa que da sustento a los derechos de exportación se compone de: (i) Código Aduanero (Ley N° 22.415); (ii) Resolución del Ministerio de Economía N 11/02 y modificaciones; y (iii) Ley N° 25.561. La Tabla 1 presenta los aspectos salientes de esta normativa.

Tabla 1
Principales Aspectos Contemplados en la Normativa sobre Retenciones

Norma	Concepto	Descripción	artículo
Código Aduanero	objeto sujeto a impuesto	El derecho de exportación grava la exportación para consumo.	art. 724
	tipos de derechos de exportación	El derecho de exportación puede ser ad valorem o específico.	arts. 733 a 736
	derechos de exportación ad valorem	El derecho de exportación ad valorem es aquél cuyo importe se obtiene mediante la aplicación de un porcentual sobre el valor imponible de la mercadería o, en su caso, sobre precios oficiales FOB.	art. 734
	Sobre el valor imponible	El valor imponible se determinará suponiendo que la venta se limita a la cantidad de mercadería a valorar.	art. 740
		El valor imponible se determinará tomando en consideración el nivel comercial que correspondiere a la transacción que da lugar a la exportación, sobre la base de operaciones de comercio usuales.	art. 741
		El objeto de la definición del valor imponible es permitir, en todos los casos, el cálculo de los derechos de exportación sobre la base del precio al que cualquier vendedor podría entregar la mercadería que se exportare.	art. 745
		El valor imponible de la mercadería que se exportare se determinará para toda mercadería que deba ser declarada en las aduanas, incluso la que no estuviere gravada o la que se hallare sujeta a precios oficiales o a derechos específicos.	art. 750
Ley N° 25.561	derechos de exportación específico	El derecho de exportación específico es aquél cuyo importe se obtiene mediante la aplicación de una suma fija de dinero por cada unidad de medida. Deberá ser establecido por ley.	art. 752 y art. 754
	derechos de exportación sobre hidrocarburos	Se crea un derecho a la exportación de hidrocarburos por el término de 5 años facultándose al Poder Ejecutivo nacional a establecer la alícuota correspondiente.	art. 6
	finalidad	a los efectos de constituir un fondo de garantía para la emisión de títulos del Gobierno nacional en moneda extranjera.	art. 6
Resolución N° 11 (M.E.)	alícuotas	fija las alícuotas por derechos de exportación para consumo de las mercaderías comprendidas en la Nomenclatura Común del MERCOSUR	arts. 1 a 3
	exenciones	Estará exento del pago de los derechos a la exportación el valor CIF de las mercaderías importadas temporariamente en la medida en que las mismas se hubieren incorporado a las mercaderías exportadas.	art. 5

V.2. Objetivos perseguidos en la legislación

En Argentina, las justificaciones al establecimiento de impuestos sobre las exportaciones están expresadas en los considerandos de la normativa que los establece (Resolución N° 11/02):

- “...fuerte deterioro en los ingresos fiscales, que a su vez se encuentra acompañado por una creciente demanda de asistencia para los sectores más desprotegidos de nuestro país”.
- “...disposición de medidas que atenúen el efecto de las modificaciones cambiarias sobre los precios internos, especialmente en lo relativo a productos esenciales de la canasta familiar”.
- “...asimismo se considerarán las consecuencias de eventuales alteraciones significativas en los precios internacionales de los productos agrícolas.”

También aspectos distributivos aparecen en la Resolución 369 del 2007: “Que se entiende conveniente elevar los derechos de exportación aplicables a un conjunto de productos con el objetivo de reducir los precios internos, *consolidar la mejora de la distribución del ingreso* y estimular el mayor valor agregado.”

En la literatura se encuentran los objetivos que usualmente persiguen las retenciones (ver punto IV.3). Algunos de los múltiples objetivos son reconocidos en las justificaciones plasmadas en la normativa: *recaudación y control de precios internos*.

V.3. Alícuotas y principales modificaciones introducidas en el 2007

Las alícuotas vigentes al cierre del año 2007 se presentan en la Tabla 2. Puede observarse notorias disparidades según el producto considerado.

Tabla 2
Alícuotas por Derechos de Exportación

Productos	%
Cereales y subproductos	20
Harina de Trigo	10
Semillas oleaginosas, sus aceites y subproductos:	
Semillas:	
soja	28
lino, maní, girasol	24
algodón	14
demás semillas	10
Aceites	
soja	24
lino, maíz, girasol	20
oliva, palma, nabo, ricino	5
Subproductos:	
harina y pellets de soja	24
harina y pellets de girasol	20
subproductos demás oleaginosas	5/9
Carnes bovinas	15
Cuero y pieles	15
Combustibles:	
gasolinas	5
gas licuado propano-butano	20
gas natural	45
petróleo crudo	25 (*)
Productos regionales	10
Productos lácteos	
leche en polvo	5 (**)
resto de productos lácteos	5
desperdicios y desechos de metales	40
demás productos	5
productos orgánicos (excepto productos comprendidos en el complejo soja)	5
productos comprendidos en el complejo soja	9

Fuente: elaboración propia en base a datos de MECON.

(*) más una alícuota adicional que varía según el precio del barril (WTI)

(**) más un derecho adicional variable.



Universidad Nacional
de La Plata

Otro aspecto a tener en cuenta es la volatilidad de estas alícuotas, en el sentido que tienen el carácter de transitorias y son modificadas en lapsos relativamente cortos. La Tabla 3 muestra las modificaciones introducidas en el año 2007.

Tabla 3
Modificaciones introducidas en las alícuotas en el 2007

Fecha	Norma	Modificación
12/01/2007	Resolución N° 10	Fijase un derecho de exportación adicional del 4% para las mercaderías comprendidas en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (N.C.M.) correspondientes a semillas y oleoginosas, derivados de origen animal y residuos y desperdicios de la industria alimenticia.
17/01/2007	Resolución N° 22	disminuye las alícuotas del 10 al 5% para harinas de trigos y preparaciones alimenticias.
12/02/2007	Resolución N° 61	fija el derecho de exportación adicional para la leche en polvo.
11/06/2007	Resolución N° 386	establece derechos de exportación del 5% para productos lácteos más el adicional contemplado en la Res. 61 para la leche en polvo.
20/09/2007	Resolución N° 184	fija derechos de exportación del 24% para las mezclas, preparaciones alimenticias y demás productos que contuvieren aceite de soja; y otras modificaciones sobre el maní y semillas de girasol.
09/11/2007	Resolución N° 368	aumenta las alícuotas para semillas de girasol y otras oleoginosas al 32% y del 30% para residuos sólidos de extracción de grasa.
09/11/2007	Resolución N° 369	aumenta las alícuotas al 32% para grasas y derivados de origen animal, al 25% para el trigo y 28% maíz.
16/11/2007	Resolución N° 394	fija valores de referencia y de corte para los hidrocarburos

Muchos de los aumentos plasmados en estas resoluciones tienen como argumentos los fuertes incrementos de los precios (básicamente granos) y en la demanda internacional por estos bienes.

La volatilidad de las retenciones observada genera una fuerte incertidumbre en la rentabilidad esperada y en consecuencia desalienta las inversiones futuras.



Universidad Nacional

VI. ALGUNOS RESULTADOS DE ESTUDIOS REALIZADOS EN BASE A LA EVIDENCIA EMPIRICA DE LA APLICACIÓN DE RETENCIONES EN ARGENTINA

VI.1. Introducción

En esta sección se pretende dar un panorama de las principales conclusiones a las que llevaron algunos de los trabajos más relevantes y recientes en relación al estudio empírico de las retenciones en Argentina. Diversos enfoques e instrumental técnico han sido tenidos en cuenta por los autores. Sin embargo, los resultados obtenidos son consistentes con lo esperado desde la teoría.

VI.2. Retenciones y discriminación de sectores

En un reciente estudio de Sturzenegger (2007) se analiza la distorsión de los precios agrícolas en el periodo 1960-2005. En base a la estimación de las distorsiones se calcula tasas de asistencia⁵ para la totalidad del agro. Considerando la economía en su conjunto, los resultados obtenidos muestran una persistente asistencia negativa para el sector del agro a lo largo del periodo considerado. Si se considera el sector de los bienes transables este tratamiento discriminatorio en contra del agro es más notorio. Esto es explicado por la protección relativamente alta otorgada al componente importable del sector manufacturero no alimenticio. En general, los resultados del estudio se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- *Apreciación general:* la asistencia para el sector del agro en Argentina asociada a la política de precios agrícolas, ha sido persistentemente negativa.
- *Evolución de corto plazo:* la evolución de corto plazo de la asistencia negativa para el agro ha sido muy volátil.
- *Evolución a través de productos:* Dentro de los rasgos anteriores para la agricultura en su conjunto, aparecen diferencias entre productos, por ejemplo, la diferencia entre maíz, trigo y ganadería.

Dentro de los factores explicativos de este resultado, el autor analiza el rol “compensador” de las retenciones agropecuarias, generalmente utilizado como argumento para implementar una política comercial de retenciones a las exportaciones del sector del agro. Para esto analiza los factores de los que depende la *renta real por hectárea* (rrh) o margen bruto por hectárea. Al respecto reconoce los siguientes factores:

- *Precios relativos internacionales:* un cambio en los precios relativos de los bienes transables impactan directamente en la rrh.
- *Tipo de cambio real multilateral:* ante tipos de cambio real bajos, el precio de los no transables también es bajo (salarios, gastos de comercialización,

⁵ El autor distingue diferentes dimensiones de tasas de asistencia. La intuición detrás de estas medidas es que reflejan el tratamiento diferencial (o discriminatorio) que recibe un sector a través de los precios y las distorsiones que estos tienen debido a las políticas implementadas (por ejemplo, políticas comerciales aplicadas sobre el sector de bienes transables)

transporte, etc.). Dado que los bienes agropecuarios tiene fuertes componentes de no transables, esto influye positivamente en la rrh al reducir sus costos.

- *Desprotección indirecta sobre el agro:* esta puede provenir de la protección que la política comercial externa esté brindando al sector industrial no procesador de productos agrícolas. Esta protección encarece insumos agrícolas industriales e insumos agrícolas no transables, reduciendo consecuentemente la renta real por hectárea.
- *Evolución de la productividad total de los factores para cada producto.*

Las estimaciones econométricas arrojaron que las retenciones son mayores cuando aumentan los precios relativos y/o aumenta el tipo de cambio multilateral. Esto apoya la hipótesis del rol compensador asignado a las retenciones. Frente a estos resultados, el autor ensaya una explicación basada en un enfoque de “mercado político”. Las retenciones serían la resultante del equilibrio de dos sectores que contraponen intereses. Por un lado está el grupo pro-retenciones integrado por dos componentes (los equipos macroeconómicos de cada gobierno, el decididor de políticas, y grupos de intereses que se beneficiarían de precios internos más bajos. Por otra parte, el grupo anti-retenciones se conforma naturalmente de los sectores afectados por esta medida.

Se asume que cada lado de ese mercado tiene grados diferentes de acción colectiva. Mientras el lado pro-retenciones se mantiene siempre activo en su acción colectiva, el otro lado sólo se activa fuertemente cuando la rrh efectiva se ubica por debajo de un nivel que se considera insostenible. La existencia de un mercado político como el postulado es completamente consistente con todos los hechos encontrados asociados a la discriminación anti-agropecuaria. (Sturzenegger, 2007, pág. 19).

VI.3. Análisis de corto plazo versus mediano y largo plazo

Varias de las justificaciones que se suelen presentarse para justificar las retenciones se basan en una mirada parcial, estática y de corto plazo del impacto de las retenciones en la economía. Sin embargo, en un análisis de equilibrio general y de largo plazo las recomendaciones de política pueden llegar a ser diferentes. La Tabla 4 presenta una intuición de este argumento.

Tabla 4

Análisis de Retenciones en el Corto versus Largo Plazo

Plazo	Impacto
Corto Plazo	Una reducción de las retenciones inducen a un mayor nivel de precio, aumentando los niveles de pobreza e indigencia.
Largo Plazo	Impacto positivo en la economía (mayor nivel de actividad, mayor empleo y menor nivel de pobreza). $\frac{3}{4}$ partes de la recaudación sería recuperada vía otros impuestos.

Fuente: elaboración propia en base a datos de Nogués y Porto (2007)

Existen estudios sobre los dos enfoques (de corto y largo plazo). A continuación se describen dos trabajos diferentes referidos al impacto de las retenciones.

i. Estudio de corto plazo: impacto de las retenciones sobre la pobreza.

Con el fin de evaluar el impacto de las retenciones sobre la pobreza y la indigencia Di Gresia y otros (2006) estimaron, en base a la encuesta permanente de hogares, el efecto distributivo de eliminarlas.

Utilizando la valorización de la canasta básica de alimentos (CBA) por adulto equivalente, se calculó el impacto sobre la indigencia del incremento de precios que resulte de la eliminación de las retenciones. Los componentes de la CBA pueden asociarse básicamente al capítulo alimentos y bebidas⁶ del IPC, por lo que se supone una variación de +18.45% producto de la eliminación de las retenciones⁷. Aplicando esta variación del costo de la CBA y utilizando los datos de la EPH de mayo de 2003⁸ se obtienen los siguientes resultados sobre el nivel de indigencia⁹:

Tabla 5
Efecto sobre la cantidad de personas indigentes

Cantidad de personas	Con retenciones	Sin retenciones	Diferencias
Indigentes	4,965,412	6,209,345	1,243,933
No indigentes	19,302,163	18,058,230	-1,243,933
Total EPH	24,267,575	24,267,575	0

Fuente: Di Gresia y otros (2006)

El resultado de la Tabla 5 muestra que la eliminación de las retenciones generaría 1.2 millones de nuevas personas indigentes, o de otra manera, se pasa de una incidencia de la indigencia de 20.5% a 25.6%. El mismo cálculo para la cantidad de hogares indigentes se observa en la Tabla 6.

Tabla 6
Efecto sobre la cantidad de hogares indigentes

Cantidad de personas	Con retenciones	Sin retenciones	Diferencias
Indigentes	1,043,276	1,267,345	224,069
No indigentes	4,502,920	4,278,851	-224,069
Total EPH	5,546,196	5,546,196	0

Fuente: Di Gresia y otros (2006)

⁶ Los componentes son cantidades determinadas de: pan, galletitas saladas, galletitas dulces, arroz, harina de trigo, otras harinas (maíz), fideos, papa, batata, azúcar, dulces, legumbres secas, hortalizas, frutas, carnes, huevos, leche, queso, aceite, bebidas edulcoradas, bebidas gaseosas sin edulcorar, sal fina, sal gruesa, vinagre, café, té y yerba.

⁷ La CBA queda en un valor de \$120.8 por adulto equivalente.

⁸ Se compara el ingreso declarado en la EPH con el valor de la canasta alimentaria. La comparación se realiza considerando a cada hogar como una unidad económica.

⁹ La persona indigente se define como aquella que vive en un hogar cuyos ingresos no alcanzan a cubrir la canasta alimentaria necesaria para todos los miembros del hogar.



En este caso se puede decir que el efecto es de 224 mil nuevos hogares indigentes, mientras que la incidencia de la indigencia a nivel de hogares pasa de 18.8% a 22.9%.

Cabe destacar que el enfoque seguido en este estudio obtiene conclusiones a partir de los efectos directos de las retenciones en el corto plazo. Sin embargo, existen otros efectos, como pueden ser los señalados en los puntos V.2 y V.4 que pueden contrarrestar los resultados obtenidos. Esencialmente, este tipo de modelos no capta la dinámica y ajustes propios de la economía sobre otros sectores.

ii. Estudio de mediano y largo plazo sobre un modelo de equilibrio general

Nogués y Porto (2007) aplicaron un enfoque de equilibrio general para analizar el impacto de una reducción de las retenciones sobre la economía. Los autores intentaron responder algunas preguntas llegando a las conclusiones que se presentan esquemáticamente en la Tabla 7.

Tabla 7
Preguntas y Respuestas sobre la Reducción de las Retenciones

Preguntas ante la eliminación de las retenciones	Conclusiones
¿aumentaría o disminuiría la incidencia de la pobreza y la indigencia?	Se estima que la incidencia de la pobreza asociada con la eliminación de los DEX podría disminuir en hasta un 6,9%. Las estimaciones sobre la base de micro simulaciones, arriba a conclusiones similares.
¿aumentaría o disminuiría el empleo?	Las estimaciones proyectan que la eliminación de los DEX podría generar un aumento del empleo directo e indirecto (a través de la demanda derivada por insumos industriales y de servicios) de unas 300.000 personas. El análisis también concluye que el aumento del empleo se concentraría en personas vulnerables con bajos niveles de calificación que pueden estar, o podrían caer fácilmente en la pobreza.
¿aumentaría o disminuiría la recaudación?	Las estimaciones muestran que la eliminación de los DEX disminuiría los ingresos tributarios. Sin embargo, las estimaciones indican que aproximadamente tres cuartas partes de la pérdida de ingresos asociados con la eliminación de los DEX sería recuperada por mayor recaudación de otros impuestos y por la mayor actividad agro-industrial.

Fuente: elaboración propia en base a datos de Nogués y Porto (2007)

Los resultados de la investigación permitieron a los autores formular algunas recomendaciones de política. Las más destacadas se citan a continuación:

- La eliminación de las restricciones cuantitativas principalmente las que pesan sobre la carne vacuna y el trigo. Los estudios sectoriales incluidos en el informe, muestran que estas políticas en vez de recaudar fondos para la Tesorería, generan rentas intra sectoriales que son distribuidas por relaciones de poder mas que de equidad. Este argumento es consistente con lo observado en la teoría.
- La eliminación paulatina de los derechos de exportación a lo largo de un periodo de tres años. En este caso, el gradualismo esta motivado por los tiempos de respuesta de la oferta agropecuaria a los mayores precios como también, por el

objetivo de minimizar el impacto de corto plazo sobre las personas indigentes mientras se perfecciona el mecanismo de asistencia directa a las mismas.

- La puesta en marcha de un mecanismo de asistencia directa (por ejemplo, de vales de alimentos) también se sustenta en la inequidad que generan los subsidios asociados con los derechos de exportación.

En comparación con el estudio estático, las conclusiones a las que arriba el trabajo basado en equilibrio general son diferentes, toda vez que capta la dinámica de la economía (remuneración de los factores, el nivel de actividad, la situación fiscal asociada).

VI.4. Estimación del impacto distributivo de las retenciones

Desde un punto de vista amplio, el análisis del impacto distributivo de las retenciones debe abarcar 3 dimensiones: (i) el impacto sobre los consumidores; (ii) el impacto sobre los factores destinados a la producción de los bienes gravados; (iii) el destino de los fondos recaudados. A continuación se hace un comentario por cada punto.

i. Sobre el impacto en los consumidores

En forma consistente con la teoría (ver punto III.3) el impacto de las retenciones en el mercado interno se traduce en una disminución del precio y un aumento en la cantidad de bienes consumida internamente. Las estimaciones realizadas por estudios al respecto (ver punto VI.5) sugieren un impacto directo en la reducción de la pobreza y la indigencia, toda vez que contribuye a bajar el índice general de precios.

Sin embargo, cabe destacar que este efecto va en la dirección deseada siempre y cuando se focaliza en la población objetivo (individuos de los deciles más bajos). Sin embargo la distribución del consumo sugiere lo contrario. La Tabla 8 muestra la distribución del consumo por quintiles de ingreso. Se observa que más del 60% del consumo se encuentra concentrado en los dos quintiles de más altos ingresos. Esto da una noción del posible efecto derrame del subsidio implícito sobre el consumo de los sectores de mayores ingresos. En este sentido, Porto y Nogués (2007) estiman que el subsidio indirecto que representan los derechos de exportación al consumo interno beneficia en mayor medida (70%) a sectores que no lo necesitan.

Tabla 8
Estructura del Consumo por Quintiles de Ingresos

Quintil	Consumo Total	Consumo de Bienes Exentos	Consumo de Bienes no Exentos
1	7.7	10.1	7.1
2	11.4	12.6	11.2
3	17.2	18.1	17.0
4	23.3	23.9	22.9
5	40.6	35.2	41.8
Total	100	100	100

Fuente: Gasparini (1998) en base a datos de ENGH.



ii. Sobre el impacto en los factores productivos

En el análisis teórico se hizo referencia a la incidencia sobre los factores de producción de un impuesto sobre un bien final. En el caso de las retenciones es de esperar que una parte importante recaiga sobre el propietario de la tierra, de forma tal que las retenciones sean una forma de apropiarse de parte de la renta de la misma. Claramente esta medida será progresiva cuando se trate de grandes terratenientes y regresiva en el supuesto de pequeños productores rurales. Asimismo, es probable que se vea afectado por la retención la remuneración del factor cooperante (mano de obra), en especial en el caso de los bienes del sector agro-industrial, más intensivo en el uso de mano de obra. En este sentido cabe realizar las siguientes consideraciones:

- Según estimaciones realizadas para el año 2003, los sectores de la cadena agroindustrial ocuparon 5,2 millones de personas (37% del total de la población empleada) (Llach, et al., 2004).
- El sector agrícola comprende al 11,4% del total del empleo. La pobreza rural está concentrada en la agricultura regional. Hay 200,000 familias pobres indigentes en la zona rural que viven mayoritariamente en NOA y NEA. (Sturzenegger, 2007).

Por lo tanto, es de esperar que las retenciones generen algún impacto sobre las remuneraciones del sector rural y sobre los asalariados en el sector agro-industrial, en especial sobre la mano de obra no calificada vinculada con las familias pobres.

iii. Efecto distributivo del gasto público nacional

La tercera dimensión a considerar es la relacionada con el destino de los fondos obtenidos de los derechos a las exportaciones. En la estructura tributaria vigente estos impuestos se destinan en su totalidad a rentas generales del gobierno nacional, sin coparticiparse a las provincias. Tampoco existen fondos afectados que dependan de dicha recaudación. Dado estas características, solo podría analizarse el impacto distributivo del gasto en su conjunto¹⁰, ejercicio que excede el objetivo de este trabajo.

¹⁰ Ver Gasparini (1996).



Universidad Nacional de La Plata

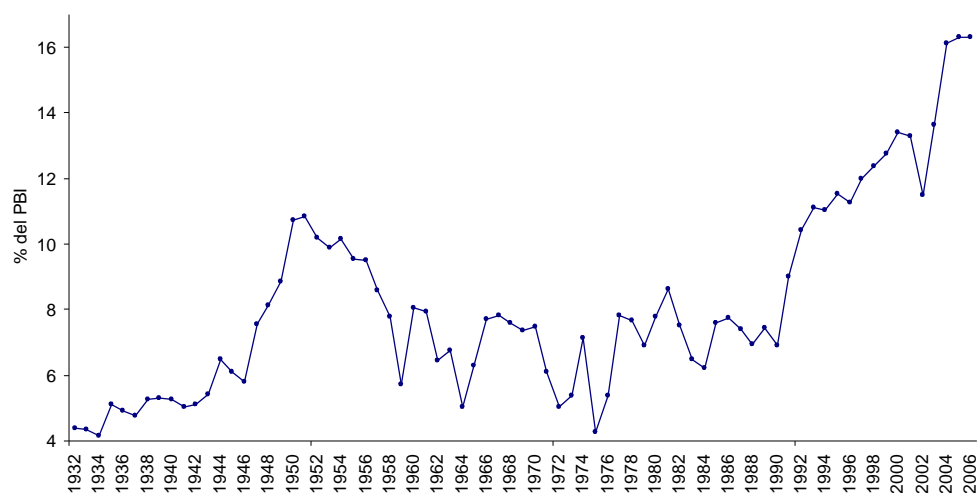
VII. RETENCIONES: IMPACTO SOBRE LA RECAUDACIÓN Y EL SUPERÁVIT DEL GOBIERNO NACIONAL. EFECTOS SOBRE EL FEDERALISMO FISCAL

VII.1. Evolución de la Recaudación Nacional

En base a información disponible de AFIP, se analiza la evolución de la recaudación nacional en términos del PBI para el periodo 1932-2006. El comportamiento de esta variable no es uniforme a lo largo del periodo analizado. Hasta principios de la década de los 50, la recaudación en términos del producto presenta una participación creciente, alcanzando un máximo en el 11% del PBI en el año 1951. Entre la década del 60 y de los 80 se observa cierto estancamiento de este indicador, oscilando alrededor del 7% promedio. Sin embargo a partir de la década del 90 se observa un crecimiento histórico de la recaudación en término del producto, más que duplicando su participación en la economía en los últimos 15 años de la serie analizada. A 2006, la recaudación nacional representa el 16,3% del producto nacional. El Gráfico 7 muestra esta evolución.

Gráfico 7

Evolución de la Recaudación Nacional en % del PBI



Incluso, el crecimiento de la recaudación ha sido superior al ritmo de crecimiento del gasto público consolidado a partir de la década del '90. La Tabla 9 presenta la evolución de la recaudación nacional y el gasto público consolidado (Nación, Provincias y Municipios).

En moneda constante, la recaudación presenta un crecimiento acumulado del orden del 210% mientras que el crecimiento del gasto público consolidado es de solo 59% en el periodo que va de 1990 a 2006.



Tabla 9 Unión Industrial del Gran La Plata

Recaudación Nacional y Gasto Público Consolidado

Año	Recaudación Nacional	Gasto Público Consolidado	Recaudación 1990=100	Gasto Público 1990=100
	(1)	(2)	(3)	(4)
1990	34,344	107,621	100.0	100.0
1991	43,315	119,787	126.1	111.3
1992	50,232	134,765	146.3	125.2
1993	50,426	144,453	146.8	134.2
1994	52,390	154,079	152.5	143.2
1995	53,067	149,675	154.5	139.1
1996	54,594	145,613	159.0	135.3
1997	62,307	155,047	181.4	144.1
1998	64,938	163,483	189.1	151.9
1999	64,330	175,717	187.3	163.3
2000	68,387	171,283	199.1	159.2
2001	64,756	173,975	188.6	161.7
2002	51,813	109,748	150.9	102.0
2003	65,150	114,289	189.7	106.2
2004	87,718	125,653	255.4	116.8
2005	96,276	150,500	280.3	139.8
2006	106,651	170,540	310.5	158.5

Fuente: elaboración propia en base a datos de AFIP, MECON e INDEC.

Los datos de las columnas (1) y (2) están expresados en millones de pesos constantes del 2006.

El mayor crecimiento de recursos respecto de los gastos ha implicado superávit primarios en las cuentas nacionales. Parte de este resultado es explicado por los mayores recursos en concepto de derechos a la exportación. A fines de ilustrar esta noción, en la Tabla 10 se presenta el resultado primario y financiero del sector público nacional y la recaudación por retenciones para los últimos años.

Tabla 10

Superávit del Sector Público Nacional y Recaudación por Derechos de Exportación

(millones de \$ corrientes) (base devengado)

Año	Superávit primario	Superávit financiero	Recaudación por Derechos de exportación	Part. de las retenciones en el superávit primario
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(1)*100
2004	18,026	11,756	10,272	57.0
2005	15,992	3,776	12,323	77.1
2006	21,004	8,128	14,712	70.0
I sem 07	15,572	8,605	8,535	54.8

Fuente: elaboración propia en base a datos de AFIP y MECON.

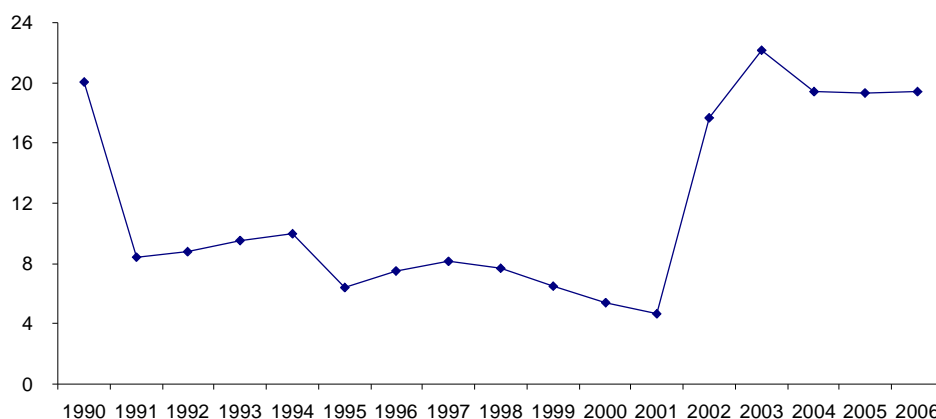


VII.2. Recaudación Aduanera

La recaudación aduanera constituye una parte significativa de la recaudación nacional. El Gráfico 8 muestra la evolución de la participación de la recaudación por comercio exterior en el total.

Gráfico 8

Participación de la Recaudación aduanera respecto del Total (%)



En promedio de la década del 90, la participación de la recaudación aduanera en el total no superaba el 10% del total de la recaudación nacional, cifra que se duplicó a partir de la devaluación monetaria del 2002.

Básicamente, la mayor participación dentro de los recursos aduaneros corresponde a la recaudación por el comercio exterior. Sin embargo, los derechos de importación y los de exportación no se comportan uniformemente. En función de las políticas económicas vigentes a lo largo de los años considerados, el fomento del comercio exterior o de las producción interna sustitutiva de importaciones ha impactado en forma diferente en la recaudación por importaciones o exportaciones. En la Tabla 11 se observa la participación de cada concepto en promedio para algunos periodos considerados.

Tabla 11

Composición Porcentual de la Recaudación sobre el Comercio Internacional y Transacciones Cambiarias

Periodo	Derechos de Importación	Derechos de Exportación	Impuestos sobre las Transacciones Cambiarias	Otros	Total
1932-1965	67.0	0.7	0.0	32.3	100
1966-1980	59.6	33.9	4.5	2.0	100
1981-1990	48.0	44.7	6.3	1.0	100
1991-2000	92.8	4.8	0.8	1.6	100
2001-2006	34.7	64.8	0.0	0.5	100



En general los derechos de importación son el principal concepto dentro de la recaudación basada en el comercio internacional y transacciones cambiarias. No obstante, se observan periodos bien diferenciados. Hasta 1965 la recaudación en concepto de exportaciones era relativamente pequeña, mientras que los derechos de importación predominaban. En la década del 80, la recaudación por derechos de importación y exportación prácticamente presentan similares participaciones. En cambio, a partir del 2001 en adelante se observa una participación predominante de la recaudación basada en las exportaciones.

VII.3. Evolución del Comercio Internacional


El volumen de las exportaciones medido en millones de dólares ha presentado un crecimiento sostenido en los últimos años (Tabla 12). Básicamente, el rubro que mayor participación en el total presenta son los productos manufactureros de origen agropecuario (32%), seguido del sector manufacturero de origen industrial (29%).

Tabla 12
Evolución y Composición de las Exportaciones

Año	Productos Primarios	Manufacturas de Origen Agropecuario	Manufacturas de Origen Industrial	Combustibles y Energía	Total	Var. Anual %
2000	5,345.6	7,863.5	8,230.0	4,901.9	26,341.0	
2001	6,052.1	7,460.1	8,305.6	4,724.9	26,542.7	0.8
2002	5,272.1	8,138.4	7,601.3	4,638.8	25,650.6	-3.4
2003	6,470.7	10,004.4	8,046.9	5,416.8	29,938.8	16.7
2004	6,851.5	11,926.8	9,616.4	6,181.0	34,575.7	15.5
2005	8,110.3	13,141.7	11,984.8	7,150.1	40,386.8	16.8
2006	8,626.6	15,244.2	14,825.9	7,759.7	46,456.4	15.0
Participación Promedio	20.3	32.1	29.8	17.7	100	

Fuente: elaboración propia en base a información de la Sec. De Política Económica. MECON.

Por otra parte, las importaciones muestran una caída considerable en el 2002 consistentemente con la recesión en la actividad económica interna. Sin embargo, en los años subsiguientes logró superar ampliamente los volúmenes importados en el 2000 (Tabla 13). Los principales conceptos corresponden a bienes de capital (40%), seguido de importación de bienes intermedio (37%) y del consumo (17%).


Tabla 13
Evolución y Composición de las Importaciones

Año	Bienes de Capital	Bienes Intermedios	Combustibles	Piezas y Acc. p/Bienes de Capital	Bienes de Consumo	Vehículos Automotores de Pasajeros	Resto	Total
2000	5,924.2	8,442.6	1,034.9	4,448.6	4,608.7	798.9	22.6	25,280.5
2001	4,180.8	7,342.9	841.2	3,406.7	3,997.8	535.0	15.2	20,319.6
2002	1,292.8	4,368.4	482.2	1,525.5	1,137.2	173.7	9.7	8,989.5
2003	2,494.8	6,266.9	549.8	2,261.9	1,755.5	508.9	13.0	13,850.8
2004	5,331.1	8,632.2	1,003.3	3,622.3	2,501.2	1,196.8	158.4	22,445.3
2005	7,011.3	10,376.6	1,545.4	4,858.6	3,162.2	1,602.5	132.1	28,688.7
2006	8,201.5	11,917.5	1,730.2	6,175.7	3,969.9	2,038.2	117.6	34,150.6
Participación Promedio	22.4	37.3	4.7	17.1	13.7	4.5	0.3	100

Fuente: elaboración propia en base a información de la Sec. De Política Económica. MECON.

VII.4. Recaudación por Jurisdicción

La Tabla 14 presenta un análisis desagregado por jurisdicciones de los principales conceptos que hacen a la recaudación nacional. En solo seis provincias se concentra más del 90% de la recaudación total (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Chubut). Teniendo en cuenta el volumen de recaudación en base al comercio exterior, se observa que alrededor de 87% de la misma se concentra en 4 provincias en el siguiente orden: Santa Fe (31%), Buenos Aires (25%), Ciudad de Buenos Aires (24%) y Chubut (7%). El resto de las jurisdicciones presentan participaciones ínfimas o prácticamente nulas.

Tabla 14**Recaudación por Concepto y Jurisdicción (millones de \$ de 2006)**

Provincia	Recaudación del 2006 (mill. \$)				Participación Relativa			
	Impuestos	Seguridad Social	Comercio Exterior	Total	Impuestos	Seguridad Social	Comercio Exterior	Total
Ciudad de Buenos Aires	78,238	21,514	4,967	104,720	74.7	20.5	4.7	100
Buenos Aires	14,367	6,318	5,248	25,933	55.4	24.4	20.2	100
Santa Fe	5,428	2,410	6,402	14,240	38.1	16.9	45.0	100
Córdoba	4,348	2,187	422	6,957	62.5	31.4	6.1	100
Mendoza	1,310	1,154	331	2,794	46.9	41.3	11.8	100
Chubut	677	504	1,457	2,638	25.7	19.1	55.2	100
Tucumán	825	701	30	1,556	53.0	45.0	1.9	100
Corrientes	1,180	218	152	1,551	76.1	14.0	9.8	100
Entre Ríos	698	468	107	1,274	54.8	36.8	8.4	100
Neuquén	462	404	286	1,152	40.1	35.1	24.8	100
Santa Cruz	300	199	646	1,145	26.2	17.3	56.4	100
Salta	487	474	87	1,047	46.5	45.3	8.3	100
Misiones	428	422	90	940	45.6	44.9	9.6	100
Río Negro	308	517	106	931	33.1	55.6	11.4	100
San Luis	460	391	43	894	51.4	43.8	4.9	100
San Juan	278	440	77	795	34.9	55.4	9.7	100
Jujuy	166	319	103	588	28.3	54.2	17.5	100
Tierra del Fuego	261	194	96	550	47.4	35.3	17.4	100
La Pampa	350	164	0	515	68.1	31.9	0.0	100
Chaco	242	219	2	463	52.2	47.3	0.4	100
La Rioja	212	203	13	428	49.5	47.5	3.0	100
Santiago del Estero	131	271	0	402	32.6	67.4	0.0	100
Catamarca	74	233	0	307	24.1	75.8	0.1	100
Formosa	111	74	12	197	56.5	37.7	5.9	100
Sin asignar	7	0	-10	-2				
Total País	111,350	40,000	20,667	172,016	64.7	23.3	12.0	100

Fuente: elaboración propia en base a información de AFIP.



Muy probablemente, esta distribución no se identifique en sentido estricto con el origen de los bienes exportados, sino que su registro corresponda a la ubicación de las oficinas de las empresas que realizan dicha exportación. A título de ejemplo en la Tabla 15 se presenta la distribución geográfica de la producción de los principales productos exportables.

Tabla 15
Producción de los Principales Productos Exportables por Provincia

Provincia	Soja (en Tn.)	Girasol (en Tn.)	Producción de Petróleo (miles de m ³)
Buenos Aires	11,653,274	1,676,307	
Catamarca	128,800		
Chaco	1,306,665	569,710	
Chubut			10,344
Córdoba	14,173,030	175,435	
Corrientes	33,600	3,780	
Entre Ríos	3,927,476	80,960	
Formosa	48,319	4,500	148
Jujuy	16,150	0	25
La Pampa	510,099	456,050	1,035
Mendoza			5,782
Misiones	1,810	0	
Neuquén			10,446
Río Negro			2,517
Salta	1,361,000	0	744
San Luis	176,020	166,460	
Santa Cruz			8,681
Santa Fe	11,295,735	301,540	
Santiago del Estero	1,974,800	62,990	
Tierra del Fuego			1,065
Tucumán	876,008	0	
Resto			333
Total País	47,482,786	3,497,732	41,120

Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC, SAGPYA y Secretaría de Energía.

La producción de soja y girasol corresponden a las campañas 2006/2007. La producción de petróleo corresponde al periodo feb.2006-feb.2007.

Puede observarse que cerca del 80% de la producción de soja se obtiene en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. A su vez, la mayor producción de girasol (50% aprox.) corresponde a la provincia de Buenos Aires. Con relación a la producción de petróleo, alrededor del 50% de la producción proviene de las provincias de Chubut y Neuquén.

VII.5. Principales Fuentes de los Derechos de Exportación

Teniendo en cuenta la nomenclatura común del MERCOSUR (NCM) se presenta en la Tabla 16 los principales conceptos que componen la recaudación por derechos de exportación.


Tabla 16
Derechos de Exportación por Fuente según (NCM)

Millones de \$ corrientes

Sección	Denominación	Recaudación	Part. %
V	Productos minerales	3,540	24.1
II	Productos del reino vegetal	3,096	21.0
IV	Productos de las industrias alimentarias; bebidas, líquidos alcohólicos y vinagres; tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	3,011	20.5
III	Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas, ceras de origen animal o vegetal	2,177	14.8
I	Animales vivos y productos del reino animal	1,034	7.0
XVII	Material de transporte	357	2.4
VI	Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas	340	2.3
XV	Metales comunes y manufacturas de estos metales	338	2.3
Resto		820	5.6
Total Derechos de Exportación (2006)		14,712	100

Fuente: elaboración propia en base a datos de AFIP.

Básicamente, los rubros que generan la recaudación percibida por retenciones son aquellos correspondientes a productos minerales (24% del total), seguido de productos del reino vegetal (21%), industria alimentaria (20%) y productos derivados de origen animal (15%). El total de estos conceptos abarcan el 80% del total de los rubros contemplados en el nomenclador único del MERCOSUR.

VII.6. Retenciones y federalismo fiscal

La estructura del federalismo fiscal en Argentina es compleja y se caracteriza por presentar marcadas disparidades regionales y débiles instituciones fiscales federales. Por ejemplo, no se cuenta con una Ley Convenio de Coparticipación Federal de Impuestos a pesar del mandato constitucional al respecto. Como resultado, se observa un marcado desbalance vertical, falta de coordinación tributaria entre los distintos niveles de gobierno y un relativamente bajo nivel de correspondencia fiscal a nivel subnacional.

En este contexto es importante tener en cuenta la interdependencia entre los niveles de gobierno, tal que una decisión de política tomada a nivel central puede afectar a los niveles inferiores de gobierno. Porto (2004) analiza el caso donde el gobierno nacional aumenta unilateralmente una alícuota sobre una base imponible que comparte con los gobiernos provinciales. El gobierno nacional puede llegar a percibir una mayor recaudación (dependiendo de la elasticidad de demanda por los bienes gravados), sin embargo, en todos los casos, la recaudación provincial cae¹¹.

Analizando las retenciones a las exportaciones desde este punto de vista, se reconocen los siguientes efectos:

- Las retenciones pueden llegar a restar base imponible a los gobiernos provinciales correspondiente a impuestos ingresos brutos (debido a menor producción a precios domésticos inferiores) e inmobiliario o impuestos a la

¹¹ La mayor alícuota impuesta con el gobierno nacional redujo las cantidades transadas del bien gravado. Por lo tanto, se reduce la base imponible del gobierno provincial y su recaudación cae.

tierra¹². Como fuera señalado las retenciones recaen principalmente sobre la tierra que es un factor de oferta fija y con base territorial, ello implica que es imposible evitar el impuesto sobre la tierra trasladándose de jurisdicción. La teoría económica en el campo de las finanzas públicas señala que los impuestos establecidos sobre de factores que no pueden trasladarse son del ámbito local

- La recaudación por retenciones no es coparticipable. Por lo tanto, se trata de un recurso que se encuentra exclusivamente en manos del gobierno nacional.

Ambos efectos potencian el resultado observado: un fuerte superávit nacional motorizado entre otras cosas por los altos ingresos por retenciones; y una estructura tributaria provincial debilitada que impacta en situaciones fiscales crónicamente deficitaria¹³.

En la Tabla 17 se observa la evolución de los recursos tributarios nacionales y provinciales conjuntamente con la participación relativa de estos últimos en el total. Se aprecia una tendencia decreciente de este indicador en el periodo seleccionado 1992-2006. El crecimiento en la recaudación de tributos nacionales ha sido superior que el del conjunto de las provincias. Uno de los factores que explican este fenómeno es el fuerte crecimiento de los recursos por derechos de exportación captados exclusivamente por la Nación.

Tabla 17
Recursos Tributarios Provinciales y Nacionales

Año	Nacionales	Provinciales	Total	Participación Provincial en el Total (%)
1992	23,633	7,366	30,999	23.8
1993	26,241	8,797	35,039	25.1
1994	28,402	9,686	38,088	25.4
1995	29,740	9,172	38,912	23.6
1996	30,644	9,802	40,446	24.2
1997	35,158	10,897	46,055	23.7
1998	36,981	11,655	48,636	24.0
1999	36,208	11,050	47,258	23.4
2000	38,130	10,870	49,000	22.2
2001	35,721	9,775	45,496	21.5
2002	35,975	10,596	46,571	22.8
2003	51,316	14,332	65,648	21.8
2004	72,135	18,072	90,206	20.0
2005	86,815	21,785	108,601	20.1
2006	106,651	27,292	133,942	20.4

Fuente: elaboración propia en base a datos de AFIP y MECON.

Cifras en millones de pesos corrientes.

En línea con este argumento, se analiza el desempeño de la recaudación tributaria de las provincias seleccionando las principales provincias productoras de bienes exportables (Tabla 18). Se observa que la tasa de crecimiento de los recursos tributarios de las provincias productoras de bienes exportables (en línea con lo presentado por la Tabla

¹² Un gravamen sobre un bien incide sobre la rentabilidad de sus factores, en este caso la tierra. Una menor rentabilidad de su tierra se traduce en un menor valor de la misma, por lo tanto cae la base imponible que es gravada a nivel provincial.

¹³ A partir de la recuperación de la crisis pos devaluación del 2001, se observó en las cuentas provinciales superávit fiscales. Sin embargo, estos resultados están reduciéndose en los últimos años. La tendencia de largo plazo de las cuentas fiscales de las provincias es crónicamente deficitaria. Para más detalles ver Porto (2004) entre otros.



20) ha sido incluso menor que la del resto de las provincias y respecto del total de provincias. Esto sugiere que el mayor valor de los productos exportables y el aumento de la producción local de estos bienes no se tradujo en aumentos significativos en los recursos tributarios de las provincias productoras.

Tabla 18
Evolución de la Recaudación Tributaria de Provincias Seleccionadas

Provincias	Recaudación tributaria (millones de \$ corrientes)					Tasas de Crecimiento (%)			
	2002	2003	2004	2005	2006	03-02	04-03	05-04	06-05
Buenos Aires	4,248	5,681	7,212	8,595	10,602	33.7	27.0	19.2	23.3
Córdoba	800	1,026	1,215	1,470	1,849	28.2	18.4	21.0	25.8
Chubut	106	146	206	243	371	38.3	40.9	18.1	52.5
Neuquén	211	312	373	474	610	47.5	19.6	27.1	28.8
Santa Fe	838	1,098	1,393	1,601	1,886	31.1	26.8	14.9	17.9
Prov. seleccionadas	6,203	8,263	10,398	12,383	15,319	33.2	25.8	19.1	23.7
Resto de provincias	4,393	6,069	7,674	9,402	11,973	38.2	26.4	22.5	27.3
Total Provincias	10,596	14,332	18,072	21,785	27,292	35.3	26.1	20.5	25.3

Fuente: elaboración propia en base a datos de Dir. Nac. De Coordinación Fiscal con las Provincias, MECON.



VIII. CONCLUSIONES

Las retenciones a las exportaciones son un instrumento generalmente utilizado para más de una finalidad. Su implementación en Argentina ha sido fundada en fines recaudatorios y de control de precios internos. Sin embargo, también son utilizados para capturar rentas excedentes debido a la mejora de los términos de intercambio y para distribuir más equitativamente el ingreso. La mega devaluación de la moneda ocurrida en el año 2002 y el significativo crecimiento de los precios internacionales de las materias primas exportables, fueron el marco en el cual el gobierno reimplantó las retenciones a las exportaciones. Este marco le permitió captar parte de las rentas extraordinarias provenientes de los recursos naturales, independizando los precios domésticos de los internacionales, y así mejorar las cuentas fiscales, en el contexto de un sostenido crecimiento económico. Difícilmente algún otro gobierno hubiera podido evitar la tentación y la oportunidad de financiarse a corto plazo con este instrumento, no obstante, luego de cinco años de su implementación y de su utilización en forma creciente, deberían revisarse los efectos a mediano plazo que provocan las retenciones a las exportaciones sobre la asignación de los recursos, la distribución del ingreso y el federalismo fiscal.

Como todo gravamen, las retenciones generan una distorsión en la asignación de recursos. El costo de esta distorsión puede medirse como un menor ingreso de divisas por exportaciones, que no alcanza a compensar el beneficio por mayor consumo interno y la liberación de recursos que se verifica en los sectores productivos en respuesta a la menor producción del bien gravado. En el mediano y largo plazo esta distorsión tiene un resultado negativo sobre el crecimiento económico.

En relación a quién soporta la carga del impuesto, parte del impuesto incide sobre los factores utilizados en la producción del bien gravado (tierra y mano de obra). Claramente la renta de la tierra se verá más afectada por ser el factor más abundante (el impacto distributivo dependerá de si afecta a grandes o a pequeños productores). Sin embargo, es probable que las retenciones también disminuyan la remuneración del factor cooperante, el trabajo. Teniendo en cuenta las características de la mano de obra ocupada por el sector agroindustrial, es posible que la remuneración de los sectores menos calificados sea vean reducidas.

Desde el punto de vista de los consumidores, las retenciones inciden directamente disminuyendo los precios internos en relación a los internacionales (desacople). Los estudios muestran que se generaría una reducción directa de la pobreza al bajar el nivel general de precios de la canasta básica de alimentos. Sin embargo, dada la estructura del consumo en Argentina, habría un efecto derrame significativo de los subsidios implícitos en la reducción de los precios domésticos hacia los sectores pertenecientes a los deciles más altos de la distribución del ingreso.

Por el lado del impacto del gasto público financiado con la recaudación por retenciones, es importante tener en cuenta que debe avanzarse sobre una mayor eficiencia del mismo. Para esto es necesario formular programas y proyectos con objetivos bien definidos, lo que permitirá una correcta evaluación socioeconómica. La asignación de los recursos en los programas de mejor rentabilidad social permitiría un mejor aprovechamiento del presupuesto público.



La recaudación nacional presenta un crecimiento significativo a partir de la crisis del 2001, en parte explicada por el crecimiento de la recaudación en concepto de derechos de exportación. El mayor crecimiento de los recursos respecto del gasto nacional ha permitido lograr superávits fiscales en los últimos años a nivel del gobierno nacional. Sin embargo, esa mayor recaudación en concepto de retenciones no se ha trasladado a los gobiernos provinciales productores de bienes exportables. En este sentido, la estructura tributaria nacional vigente profundiza la crisis estructural que presenta el federalismo fiscal argentino.

Finalmente, los estudios sugieren que la eliminación gradual de las retenciones generaría un aumento en la cantidad de puestos de trabajos ocupados por el sector agroindustrial, básicamente de sectores no calificados. En términos fiscales, parte de la recaudación perdida se recuperaría por otros impuestos al aumentar el nivel de actividad (se podría recuperar hasta un 75% de la recaudación) . Esta política requiere de acciones tendientes a atender la situación de los sectores más carenciados que podrían verse afectados por el incremento de los alimentos básicos como consecuencia de la reducción de las retenciones.

Universidad Nacional
La Plata**IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- AFIP. Estadísticas Tributarias. Años varios.
- DAVARAJAN, G. y otros (1996). "The Whys and Why Nots of Export Taxation." Policy Research Department. The World Bank.
- DE PABLO, J.C.(2002). "La Economía como Proceso Decisorio." En www.aaep.org
- DI GRESIA, L., RECH, J. y otros (2006). "Análisis Integral del Gasto Público Social en Argentina." Convenio Secretaría de Hacienda (Ministerio de Economía y Producción) - FUNDARCO.
- FERRÁ, C. (1998). "Evaluación Socioeconómica de Proyectos". UNCU
- FORO DE LA CADENA AGROINDUSTRIAL ARGENTINA, (2005). "Lineamientos de Política Tributaria". Documento de Trabajo.
- GOMEZ SABAINI, J.C. y CETRANGOLO, O. (2007). "Política Tributaria en Argentina. Entre la Solvencia y la Emergencia". Serie Estudios y Perspectivas N° 38. CEPAL.
- HARBERGER, A. (1971), "Three basic postulates for applied welfare economics" Journal of Economic Literature. September, 9:3, pp. 785-97.
- LLACH, J. y otros (2004). "La Generación de Empleo en las Cadenas Agroindustriales." Fundación Producir Conservando.
- LOPEZ, G. y OLIVERIO, G. (2002). "El Sector Agropecuario y Agroindustrial en Argentina.". Fundación Producir Conservando.
- NOGUES, J. y PORTO, A.(2007) "Derechos y restricciones sobre las exportaciones agro-industriales." Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina.
- NUÑEZ MIÑANA, H. (1998). "Finanzas Públicas". Ed. Macchi.
- PIERMARTINI, R. (2004). "The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities." World Trade Organization. Geneva.
- PORTO, A. (2004). "Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal". UNLP.
- PORTO, A. y otros (2007). "El Aporte Tributario de la Cadena Agroindustrial (CAI). Convenio Fundación Producir Conservando y FCE-UNLP.
- ROSEN, H., (2002). "Hacienda Pública". 5ta. Edición.
- STIGLITZ, J. (1998). "La Economía del Sector Público". 2da. Edición.
- STURZENEGGER, A. (2007) "Discriminación al agro en Argentina 1960-2005". En www.aaep.org.ar
- VARIAN, H. (2003). "Microeconomía Intermedia". 5ta. Edición.